

Personregisterloven med forhistorier

Liv M.H. Kristensen

Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
Universitetet i Oslo
Våren 2009

Personregisterloven med forhistorier

Liv M.H. Kristensen

Vi er ikke redde for at maskiner tenker som mennesker,
men snarere at mennesker tenker som maskiner.
Det er den virkelige faren i fremtiden.
- *Charles de Carlo*

Forord

For litt mer enn to år siden stilte min kjære meg et historisk spørsmål om personvern som jeg ikke kunne svare på. Som god historikerspire kunne jeg ikke la spørsmålet forbli ubesvart. Dermed ble kimen til det som siden er blitt denne oppgaven lagt.

I løpet av arbeidet med oppgaven har jeg blitt møtt med stor imøtekommenhet og hjelpsomhet fra mange. En spesiell takk må først og fremst rettes til Datatilsynet. Jeg ble der møtt med åpne armer og åpne arkiver. Dernest ønsker jeg å takke de jeg har snakket med i tilknytning til oppgaven: Eivind Barca, Jon Bing, Ragnar Dag Blekeli, Kirsti Coward og Knut-Brede Kaspersen. Uten deres innspill, refleksjoner og kunnskap ville ikke oppgaven ha blitt den samme. Videre fortjener min veileder Einar Lie stor takk. Han bidro til å skape orden og mening i et strukturelt kaos, kom med gode innspill, tanker og poenger, og sørget for at oppgaven til slutt ble ikledd en god språkdrakt. Også mine medstudenter fortjener takk, både for deres faglige innspill og korrekturlesning, men ikke minst for at de gjorde tiden på Blindern til en hyggelig tid. Venner og familie har også hjulpet til med oppmuntring og støtte. Til sist må jeg takke Nicolay. Hans kritiske refleksjoner, oppmuntrende kommentarer, tålmodighet, interesse og støtte har vært uvurderlig.

Det eneste jeg i ettertid ser tilbake på med sørgmodighet, er at det aldri ble mulig å gjennomføre det avtalte intervjuet med Knut Selmer. Få har vært like betydningsfulle for personvernet i Norge som ham. Fraværet av hans synspunkter og innspill har gjort at enkelte spørsmål gjenstår ubesvart.

Oslo, mai 2009

Liv Kristensen

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	1
Presentasjon av problemstillingen	1
Bakgrunnen for personregisterloven	3
Et historiografisk smutthull	6
Kilder og metode	7
Oversikt over oppgaven	10
Kapittel 2: Personverndebatten	12
Innledning	12
Privatlivets ufred	14
Teknofobi	20
Registre på kryss og tvers	22
Et folk i nummerorden	25
Misbruk av registre	27
Forskningsmetode på ville veier	30
<i>Storebror ser deg!</i>	36
Oppsummering	38
Kapittel 3: Påvirkning og impulser til lovarbeidet	40
Innledning	40
Utgangspunktet for pionerenes arbeid	41
Avdeling for jus og edb ved Universitetet i Oslo	46
Den Norske Dataforening	50
Datalagen – en foregangslov	53
Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling	55
Europarådet	56
Nordisk Råd	57
Dataavtalen mellom LO og NAF	59
Personvernets pionerer	62
Oppsummering	65
Kapittel 4: Personregisterlovens forarbeider	67
Innledning	67
Den politiske interessen vekkes	68
Kredittopplysningsutvalgets utredning	69
Datautvalgets utredning	74
Utvalgenes utredninger i komparativt perspektiv	78
Odelstingsproposisjonen	82
Justiskomiteens innstilling til Personregisterlov	85
Oppsummering	87

Kapittel 5: Endelig lov	88
Innledning	88
Behandling av personregisterloven i Stortinget	89
Personregisterloven i korte trekk	90
En lov i tiden	94
De vedvarende utfordringene	101
Oppsummering	105
Kapittel 6: Sammendrag, slutninger og sluttord	107
Sammendrag	107
Personregisterlovens bakgrunn	108
Personregisterlovens tilblivelse	110
Et oppgjør med teknologideterminismen	113
Kilder og litteratur	115
Kilder	115
ARKIVMATERIALE	115
SAMTALER OG INTERVJUER	115
Offentlige publikasjoner og utredninger	116
Litteraturliste	116
Nettsider	120
Vedlegg 1: Tabeller	122
Tabell 1: Antallet presseklipp som omtalte spesifikke personverndebatter	122
Tabell 2: Antallet presseklipp som omtalte arbeidet med lover	122
Tabell 3: Antall avisartikler i kildematerialet, fordelt på år	122
Tabell 4: Artikler som uttrykte mistillit til eller bekymring for misbruk av registre fra registreier, fordelt på prosent	123
Vedlegg 2: Oversikt over aviser i kildematerialet	124

Kapittel 1: Innledning

Presentasjon av problemstillingen

Enkelte har tatt til orde for at det i menneskets historie kan skilles mellom tre distinkte tidsperioder: jordbruket, industrialiseringen og elektronikken.¹ Om ikke før, så markerte definitivt innsmuglingen av datamaskinen "Frederic" til Forsvarets Forskningsinstitutt på Kjeller i 1957 overgangen til den nye tid.² Med denne episoden ble en ny æra i norsk historie innledet: dataalderen.

"Frederic" var en etterkommer av ENIAC, verdens første datamaskin. ENIAC ble lansert i 1946, 30 meter lang, 3 meter høy og 90 centimeter bred.³ Hans evner var, sett med dagens øyne, små, men i sin samtid revolusjonerende. Både utopister og dystopister malte fantastiske bilder for framtidens samfunn. Selv ikke den mest pliktoppfyllende funksjonær hadde evner til å bearbeide opplysninger på en måte som kunne sammenliknes med maskinenes. En utrolig effektivitet la grunnlaget for deres enorme suksess. Bruken av datamaskiner til å utføre både mekaniske oppgaver så vel som forvaltningsoppgaver var i eksponentiell vekst.

I 1950-årene ble datamaskinene møtt med begeistring. Utover 1960-tallet tiltok derimot skepsisen mot bruken av maskinene, og en kunne se tendensene til en endret innstilling. Spørsmål om hvordan bruken av maskinene gjorde inngrep i den personlige friheten meldte seg. Manglende styring av samfunnsutviklingen som følge av ukritisk bruk av teknologi tvang fram spørsmål om hva som var ønskelig. Skulle teknologien få lov til å styre utviklingen, eller skulle teknologien styres? Personverndebatter oppstod, og spørsmålet om et egnet lovverk meldte seg.

¹ Freese 1983, s. 11.

² Seip i Djønne (red.) 1990, s. 1.

³ Freese 1983, s. 10.

I denne oppgaven har jeg sett på hvordan vi i Norge gikk fram for å regulere personvernspørsmålet i 1970-årene. Problemstillingen oppgaven min bygger på, er å redegjøre for bakgrunnen for og tilblivelsen av personregisterloven.

Problemstillingen forutsetter en todeling. Å redegjøre for lovens bakgrunn har jeg definert som å redegjøre for hvordan behovet for lov oppstod. Allerede i innledningen vil jeg presentere den klassiske redegjørelsen for lovens bakgrunn, men jeg kommer også tilbake til dette spørsmålet i kapittel to om personverndebatten. Spørsmålet om lovens bakgrunn er viet noe plass i oppgaven min, men jeg har brukt forholdsvis mer plass på å redegjøre for lovens tilblivelse. Tilblivelsen av loven har det i liten grad blitt redegjort for i eksisterende framstillinger av personvernets historie i Norge. Ved både å se på lovens bakgrunn og dens tilblivelse, ønsker jeg å skape en historisk kontekst omkring innføringen av personregisterloven. Gjennom å skape kontekst håper jeg å utdype forståelsen av hva som lå til grunn for loven. Loven oppstod ikke ut av intet, men var et resultat av en bestemt problemforståelse som ledet fram til en bestemt problemløsning.

Jeg var ambisiøs da jeg satte meg som målsetning å lage en helhetlig fremstilling av personregisterloven og dens bakgrunn. Enkelte avgrensninger har vært nødvendige. For å avgrense har jeg satt opp delproblemstillinger som avklarer hva det er jeg har fokusert på. Den første av disse var spørsmålet: Hvorfor fikk vi en personvernlov? Dette spørsmålet er en utdypning av spørsmålet om bakgrunnen for loven, og er et uttrykk for mitt ønske om å finne fram til de forhold i samfunnet som loven skulle gi en beskyttelse mot. Neste delproblemstilling var: Hvem har påvirket lovens utforming? Dette spørsmålet er en videreføring av førstnevnte, og bygger på antakelsen om at spørsmålet om hvorfor vi fikk en lov var tett knyttet opp til at enkelte personer eller organisasjoner jobbet med å få på plass et lovverk. Den tredje delproblemstillingen var: Hvordan skulle personvernet beskyttes? Spørsmålet om hvordan har jeg definert som en diskusjon av arbeidet med loven, hva som ble vektlagt underveis, hva som falt ut og hvorfor vi til slutt fikk den loven vi fikk. Siste delproblemstilling som oppgaven skulle besvare var: I hvor stor grad kan lovens reguleringer ses på som tidstypiske for 1970-årene? Gjennom dette spørsmålet får jeg presentert lovens bestemmelser, og samtidig knyttet disse til en konkret samfunnsforståelse.

I tillegg til tematisk å ha avgrenset oppgaven, har jeg også avgrenset den i tid. Oppgaven avsluttes med vedtagelsen av loven i 1978. Noe naturlig begynnelsestidspunkt har jeg derimot ikke funnet. Hovedsakelig har jeg sett på forhold som fant sted i 1970-årene, men samtidig har jeg i en rekke tilfeller valgt å henvise til forhold lenger tilbake i tid fordi et lengre perspektiv har kunnet bidra til å skape forståelse for forhold som kom senere.

Jeg har forsøkt å lage en syntetiserende framstilling. Mitt ønske var å skape sammenheng i et materiale hvor det ikke tidligere fantes sammenheng. I stedet for å problematisere temaet ved kritisk å gå igjennom enkeltelementer knyttet til personvernets historie, har jeg forsøkt å skape en forståelse for hvorfor noe ble som det ble ved å organisere en rekke enkelthendelser inn i en større overordnet struktur. Valget av problemstilling og underproblemstillinger gjenspeiler ønsket om å skape helhet. Ettersom jeg har forsøkt å bygge opp helhet og forståelse, kan oppgaven oppleves som noe idealistisk. Tilnærmingen til emnet er bevisst valgt, og gjenspeiler et genuint ønske om å skape forståelse og interesse for personvern, et emne som jeg mener får alt for lite oppmerksomhet i samfunnsdebatten.

Bakgrunnen for personregisterloven

Diskusjonen om den personlige integritets endrede forhold som følge av tiltakende bruk av elektronisk databehandling (edb), utviklet seg fra 1960-årene av til en voksende uro. I 1967 kom uroen opp til overflaten i forbindelse med utgivelsen av amerikaneren Alan Westins bok *Privacy and Freedom*.⁴ Boken ga uttrykk for den tillitskrise som hadde oppstått mellom statsapparatet og befolkningen den var satt til å forvalte. Ved å ta i bruk moderne teknologi hadde staten kunnet starte en informasjonsakkumulasjon uten sidestykke. Tidligere hadde lagringskapasitet satt en naturlig sperre for hvor mange opplysninger som kunne lagres i et offentlig register, og i forlengelsen av dette en sperre for hvor mye staten kunne samle av kunnskap om hver enkelt person. Forbedret teknologi gjorde etter hvert slike problemer til en saga blott. Men ikke nok med at dataappetitten vokste, uroen for misbruk ble ytterligere satt på spissen ved at edb-maskiner ikke bare var i stand til å samle opp store mengder informasjon, de kunne også enkelt og billig bearbeide informasjonen de satt inne med.

Westin ga en kortfattet forklaring på hvorfor datamaskinene vakte så stor uro da han gjesteforeleste på et seminar i 1972: "You do not find computers on street corners or in free nature; you find them in big, powerful organisations."⁵ Maskiner var ikke allemannseie. Fram til transistoren ble erstattet av mikroprosessen mot slutten av 1970-årene og "Personal Computer" så dagens lys i 1981, forble maskinene alt for store og kostbare investeringer til at hvermannen hadde råd. Kun store organisasjoner kunne påta seg slike omkostninger. Det var også i forbindelse med de store organisasjonenes bruk av registre at den moderne personvern-debatt hadde sitt opphav. I USA hadde debatten om personvernet begynt da myndighetene

⁴ Westin, Alan 1967: *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum.

⁵ Bing 2007, s. 8.

lanserte planer for et "National Data Center" på begynnelsen av 1960-tallet. "National Data Center" skulle være et enormt register som satt inne med alle av sentralforvaltningens opplysninger om den enkelte. Funksjonærer skulle via lokale terminaler kunne få tilgang til de opplysninger de behøvde fra registeret.⁶ Også i Japan fantes det liknende planer for et kjemperegister.⁷ Spørsmålet om en nasjonal databank ledet fram til flere høringer i den amerikanske Kongressen, hvor spørsmål om "privacy" var sentrale. I disse høringene fikk kritikken ytterligere vind i seilene da forsikringsselskapers og kredittopplysningsbyråers ukritiske bruk av kundeopplysninger ble trukket inn i debatten i 1968. Senere ble et tredje aspekt trukket inn i personverndebattene i USA, nemlig overvåking av politiske dissidenter i befolkningen.⁸ Resultatet av høringene i Kongressen var at prosjektet med en nasjonal databank ble skrinlagt.⁹

Den amerikanske debatten smittet over på Europa rundt 1970. På grunn av tidligere erfaringer med forsøk fra styresmaktene på å underlegge individet staten, fant tematikken gjenklang. Debatten i Europa artet seg likevel noe forskjellig fra USA. USAs lange tradisjon for skepsis mot utvidelse av statsapparatet og statens myndighet over borgerne, ga seg utslag i at "privacy" i stor grad ble en diskusjon om å beholde individets eiendomsrett over opplysninger som betegnet ham selv. I Europa hadde mange av statene imidlertid bygd opp et stort statsapparat som et ledd i fordelingen av velferdsgoder, hvor individet hadde en rekke plikter overfor fellesskapet. Samtidig utviklet det seg etter krigene på 1900-tallet en bevissthet blant europeere om at statlig tilgang til personopplysninger kunne få konsekvenser, og denne bevisstheten ble forsterket gjennom fokuset på menneskerettigheter. Disse ulikhetene i historie og organisering av samfunnet er antakelig årsaken til at europeisk lovgivning om personvern ble sterkere enn hva den ble i USA.¹⁰

Også i Norge ble personvern et tema i samfunnsdebatten. Vår egen debatt hadde sin spede start i 1960-årene. På det tidspunktet dukket det opp i samfunnsdebatten og rettsvesenet flere saker som stilte spørsmålstegn ved hvilken rett individet skulle ha til å få være i fred.¹¹ Debatten endret imidlertid karakter i 1970. I forbindelse med folketellingen dette året måtte eldre spørsmål om privatlivets fred vike plassen for en debatt om hvilke muligheter for misbruk som ville oppstå når personopplysninger ble edb-behandlet.¹²

⁶ Samuelsen 1972, s. 11.

⁷ Bing 1991, s. 15.

⁸ Adams og Haden 1976, s. 128.

⁹ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 177.

¹⁰ Alver og Øyen 1997, s. 80.

¹¹ To av disse debattene blir referert i neste kapittel. Disse er Prosjekt Metropolitt og "To mistenkelige personer".

¹² Samuelsen 1972, s. 12.

Det var først og fremst offentlig sektor som ble gjenstand for kritikk i personvern-debatten i Norge i 1970-årene. Det var det offentlige som satt med flest sensitive opplysninger om individet, så et misbruk i det offentlige kunne få alvorlige konsekvenser. Debatten artet seg likevel forskjellig i Norge fra hva den gjorde i en rekke andre land. Tillitskrisen mellom styresmaktene og samfunnet for øvrig var mindre i Norge enn i flere andre stater. Manglende erfaring med diktatur, politiske skandaler eller problemer i forhold til pågående krigføring gjorde at spørsmålet om en lov for å beskytte personvernet i Norge fant sted i fredelige former, og med bred enighet om vedtakene. Kjernen i debatten var å skape retningslinjer for hva som skulle være rettmessig bruk av personopplysninger. Bruken av personopplysninger ble satt i forbindelse med registre, siden det var edb som hadde gjort personvern til et aktuelt tema. Den loven som til slutt ble vedtatt, var i all hovedsak en lov for registervern.¹³

Arbeidet med å få på plass personregisterloven var en lang prosess. Første initiativ til å få utredet forholdene for personvernet i Norge ble tatt allerede i 1970. Det utvalget som da ble nedsatt, ble siden etterfulgt av ytterligere to. Mens det første utvalget ble nedsatt etter initiativ fra en representant i administrasjonen, ble de to som fulgte parlamentarisk oppnevnt.¹⁴ Det første parlamentarisk oppnevnte utvalget fikk i oppgave å utrede forholdene omkring bruken av personopplysninger i privat sektor. Utvalgets sterke fokus på kredittopplysningsvirksomhet ga utvalget tilnavnet Kredittopplysningsutvalget. Året etter ble Datautvalget nedsatt. Det skulle utrede forholdene for bruken av personopplysninger i offentlig sektor. Utvalgenes utredninger ble avgitt til Justisdepartementet som NOU 1974:22 *Persondata og personvern* og NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystemer og personvern*. I utredningene la utvalgene fram hvert sitt forslag til personregisterlov for henholdsvis privat og offentlig sektor. De to utvalgene hadde arbeidet sammen underveis, og utredningene skulle ses i tilknytning til hverandre. Kredittopplysningsutvalget kom med forslag til generelle regler for registrering av opplysninger i registre og de lagde retningslinjene for et konsesjonssystem. Datautvalget benyttet seg av deres arbeid, og tilførte forslag til retningslinjer for et felles tilsynsorgan som skulle være ansvarlig for konsesjonssystemet og sørge for at lovens bestemmelser ble fulgt.¹⁵

I Justisdepartementet ble forslagene omarbeidet til en enhetlig lov for personregistre som skulle gjelde både for privat og offentlig sektor. Lovforslaget ble lagt fram for regjeringen som Ot prp nr 2(1977-78) *Om lov om personregistre m.m.* Lovforslaget ble svakt omarbeidet av Justiskomiteen før det ble forelagt Stortinget, hvor det ble vedtatt mot én

¹³ Refererer til intervju med: Jon Bing 14.01.09, Kirsti Coward 02.02.09 og Knut Kaspersen 06.03.09.

¹⁴ Bing 1991, ss. 27-28.

¹⁵ Lie 2001, s. 369.

stemme. 9.6. 1978 ble loven sanksjonert, og 1.1.1980 trådte den i kraft.¹⁶ Vedtakelsen av personregisterloven fant sted åtte år etter at verdens første datalov hadde blitt vedtatt i den tyske delstaten Hessen, og fem år etter at verdens første nasjonale datalov var blitt innført i Sverige.¹⁷ Med vedtaket føyde Norge seg inn i rekken av land som var tidlig ute med å lovbeskytte personvernet.

Et historiografisk smutthull

Eksisterende redegjørelser for personvernets historie i Norge er i all hovedsak utformet av jurister som har arbeidet med personvernsspørsmål. I deres redegjørelser for den utvikling som er beskrevet foran, tar de i nesten alle tilfeller utgangspunkt i den teknologiske utviklingen. Argumentasjonen deres er at ønsket om en rettslig beskyttelse av privatlivets fred kan spores tilbake til utvikling i informasjonsteknologi.¹⁸ Når denne analysemetoden brukes på forholdene i 1960 og 70-årene, er argumentasjonen at personvern ble et debatttema fordi innføringen av datateknikk og elektronisk informasjonsteknologi hadde skapt en interesse for personvernproblematikken.¹⁹

Slik jeg ser det, er det mulig å forklare personvernets utvikling på denne måten. Teknologisk utvikling har opp igjennom historien aktualisert spørsmålet om personvern ved at forholdene for den personlig integritet er blitt utsatt for fare, og å vedta nye lover for å imøtegå utfordringen har vært et påfølgende resultat. Likevel vil jeg hevde at en slik analysemetode er mangelfull. Bruk av en streng kausal forklaringsmodell har resultert i ensidige og unyanserte fremstillinger av personvernets historie. Jeg mener slike forklaringer i liten grad bidrar til å skape forståelse for hvorfor problemene ble løst som de ble.

I min oppgave ønsker jeg å utdype den tidligere forklaringsmodellen ved å besvare spørsmålet om hvorfor. Jeg vil gå bort ifra det ensidige strukturelle perspektivet som har vært gjeldende til nå. I stedet for kun å ta utgangspunkt i datamaskinene (strukturforklaringen), vil en rekke enkeltaktører så vel som andre strukturelle forhold bli tillagt betydning som grunnlag for å forklare personregisterloven. Som eksempler på andre temaer jeg mener må trekkes inn som forklaringsgrunnlag, er omleggingen av sysselsettingsmønsteret og et større fokus på individets rettigheter.

¹⁶ Djønnne m.fl. 1987, s. 22.

¹⁷ Bing 1991, s. 26.

¹⁸ Bing 1991, s. 25, Djønnne m.fl. 1987, s. 9 og Seip i Djønnne (red.) 1990, s. 1.

¹⁹ Seip i Djønnne (red.) 1990, s. 1.

Jeg ønsker også gjennom denne oppgaven å bidra til historiografien ved selv å skape et utgangspunkt som andre med interesse for samme emnet, kan benytte seg av. Tidligere fantes det ingen samlet presentasjon eller analyser av personverndebattene i 1970-årene. Det fantes heller ingen samlet redegjørelse for hvilke påvirkningskilder loven bygget på og det fantes ingen kritisk gjennomgang av loven og dens formuleringer. Alt dette er nye temaer som har trengt en gjennomgang, noe jeg har bidratt til her.

Kilder og metode

I mitt arbeid med oppgaven har jeg basert meg på fire ulike typer kilder, og supplert informasjonen fra kildene med relevant sekundærlitteratur. De kilder jeg har benyttet meg av, kan plasseres i kategoriene avismateriale, offentlige publikasjoner, samtidige juridiske analyser av personvernsspørsmål og intervjumateriale.

I enkelte tilfeller har jeg valgt ut kilder som jeg trodde ville gi et godt svar på en bestemt delproblemstilling. I andre tilfeller valgte jeg kilder som jeg trodde ville gi god generell informasjon om personvern i Norge i 1970-årene. Mitt valg av metode er tilpasset de ulike kildetyperne. Den metodiske framgangsmåten jeg har brukt, vil jeg beskrive nedenfor i tilknytning til den enkelte kildetypen. I tillegg vil jeg i enkelte av kapitlene redegjøre mer spesifikt for den metodiske framgangsmåten.

Den første kildetypen jeg undersøkte, var avismaterialet. Denne typen kilde ble valgt ut fordi den ville gi en god framstilling av personverndebatten 1970-årene. Aviser har en viktig funksjon som opinionsdanner. Av den grunn var avisartikler et godt utgangspunkt for å studere befolkningens holdning til personvern. Kartleggingen av personverndebatten ville videre hjelpe meg med å besvare delproblemstillingene om hvorfor vi fikk en personvernlov og hvem som har påvirket lovens utforming. I ettertid viste det seg at avisutklippene også ble en god kilde til informasjon om temaet personvern i sin helhet, og av den grunn har jeg benyttet meg av informasjon fra denne kildetypen i hele oppgaven.

Det materialet jeg brukte, bestod av artikler hentet fra 122 ulike tidsskrifter.²⁰ At så mange tidsskrifter ble tatt med, kommer av at jeg mente det ville være bedre med et bredt utvalg av aviser enn et snevert et, fordi et bredt utvalg gir en helhetlig framstilling av personverndebatten, uavhengig av avisenes ulike partitilknytninger. I ettertid tror jeg tilnærmingen har vært hensiktsmessig. Hadde jeg i stedet tatt utgangspunkt i et snevert utvalg

²⁰ Se Vedlegg 2 for en nærmere angivelse av aviser i kildematerialet og antall artikler.

av aviser, ville jeg antakelig sittet igjen med et for unyansert inntrykk av hvilke debatter som var betydningsfulle.

Likevel representerer avisartiklene et utvalg. De avisartiklene jeg tok utgangspunkt i, ble samlet sammen av Argus utklippstjeneste i 1970-årene. De samlet sammen alle artikler som omhandlet enhver omtale av edb og personlighetsvern. Utvalget bestod av et mangfold av ulike artikler. Siden omtale av edb inngikk som et utgangspunkt for selekteringen, var jeg urolig for at min forståelse av personvernproblematikken kunne bli snevrere enn det som nødvendigvis var tilfellet. For å forsøke å motvirke en for ensidig og edb-orientert tilnærming til personverndebatten, har jeg funnet fram til, og trukket inn i oppgaven, andre personverndebatter fra 1960 og 70-årene som ikke nødvendigvis var edb-diskusjoner. Jeg fant frem til disse andre debattene ved å gå igjennom sekundærlitteratur om personvern og ved å spørre de jeg har intervjuet i forbindelse med denne oppgaven om kjennetegn på personverndebatten.

I tillegg til å ha avgrenset avisartiklene tematisk, har jeg også avgrenset artiklene i tid. Jeg har valgt å fokusere på en politisk valgperiode, årene 1973-77. Året 1973 er valgt som utgangspunkt ettersom Arbeiderpartiet dette året dannet regjering, og fikk sitte ved makten fram til 1981. Politikken som ble ført i perioden var derfor forholdsvis enhetlig. Videre ble spørsmålet om norsk EF-medlemskap avgjort i 1972, slik at et av de største stridsspørsmålene for de politiske partiene var tilbakelagt, og det ble igjen mulighet for enighet innad i partiene. Jeg avsluttet med 1977 fordi dette var tett opp til vedtagelsen av loven i 1978, men før motkonjunkturpolitikken slo til for fullt. Denne trenger ikke nødvendigvis å ha bidratt til synet på personvern, men politikken kan ha innvirket på synet på staten.

Den andre kildetypen jeg har benyttet meg av, var offentlige publikasjoner og utredninger knyttet til personregisterloven.²¹ Disse har vært spesielt viktige for å besvare delproblemstillingen om hvordan personvernet skulle beskyttes. Selv om informasjonen fra de offentlige utredningene hovedsakelig er brukt i den sammenheng, har disse kildene også bidratt til å belyse andre temaer i oppgaven. Ettersom offentlige dokumenter er ment å være til allmenn gjennomgang, vil de påstander og argumenter som presenteres i all hovedsak være godt dokumenterte fakta. Klarheten i kildetypen gjorde den til et godt utgangspunkt å arbeide ut ifra.

²¹ De offentlige arbeidene som er knyttet til loven er: NOU 1974:22 *Persondata og personvern*, NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystem og personvern*, Ot prp nr 2 (1977-78) Om lov om personregistre m.m., Innst O nr 47 (1977-78) Innstilling fra justiskomiteen om lov om personregistre m.m., Forhandlinger i Odelstinget nr. 24: Innstilling fra justiskomiteen om lov om personregistre m.m., Forhandlinger i Odelstinget nr. 25: Lov om personregistre m.m, Besl. O. nr. 64. Vedtak til lov om personregistre m.m., Kgl.res. av 21. desember 1979 nr. 22 Forskrifter i medhold av lov om personregistre m.m.

Den tredje kildegruppen var samtidige juridiske analyser av personvernspørsmål. Med dette mener jeg litteratur som ble utarbeidet av jurister ansatt ved Avdeling for jus og edb, som var en underavdeling av Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo. I 1970-årene var Avdeling for jus og edb det miljøet i Norge som var sterkest involvert i personverndebatten. Resultatet av deres arbeid ble publisert i *Skriftserien jus og edb* (senere *Complex*), og de ga også ut boken *Data og personvern*.²² Førstnevnte er en serie selvstendige publikasjoner som ble laget av og utgitt ved Avdeling for jus og edb. Publikasjonene inneholder en rekke analyser av personverndebatten, personregisterloven og omtale av internasjonalt arbeid med personvern. Sistnevnte er en antologi utgitt av to ansatte ved samme avdeling. I denne gir forfatterne et samlet bilde av personverndebatten i Norge ved å belyse alle de problemstillinger som var aktuelle under debatten (konkrete debatter, utredningsarbeider, lovforslag, etc.). Jeg har benyttet meg av dette materialet i alle deler av oppgaven, men det har vært spesielt viktig for å besvare delproblemstillingen om hvem som påvirket lovens utforming.

Det juridiske kildematerialet ble utarbeidet av og hovedsakelig for jurister. Dette ser jeg også som kildetypens eventuelle svakhet. At det er en bestemt yrkesgruppe som har analysert problematikken omkring personvern, kan ha innvirket på fremstillingen ved at de kan ha lagt til grunn en snevrere fortolkning av hvordan personvern skulle forstås, enn den fortolkningen som var gjeldende generelt i samfunnet. Jeg har forsøkt å motgå denne mulige ensidige framstillingen ved å supplere informasjon gitt i avdelingens publikasjoner med informasjon fra intervjuene, avisartiklene og fra sekundærlitteratur.

Den siste typen kilder jeg benyttet meg av, var muntlige kilder. I arbeidet med denne oppgaven har jeg snakket med Eivind Barca, Jon Bing, Ragnar Dag Blekeli, Kirsti Coward og Knut-Brede Kaspersen. Samtale med disse personene har vært viktig for mitt arbeid ettersom det foreligger lite skriftlig dokumentasjon om temaet personvern i Norge i 1970-årene. Disse personene bidro med sin kunnskap og sin innsikt i temaet. I en rekke tilfeller var jeg nødt til å korrigere mine på forhånd fastsatte antagelser.²³ I intervjuene var jeg i første omgang ute etter generell informasjon om emnet mitt, av den grunn ble de intervjuedes personlige oppfatninger i mindre grad vektlagt. Informasjon som framkom i intervjuene har jeg brukt meg av i alle deler av oppgaven.

²² Blekeli, Ragnar Dag og Selmer, Knut S. (red.) 1977: *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

²³ Et eksempel på dette skjedde i forbindelse med intervjuet med Kirsti Coward. Jeg hadde antatt at lovens forholdsvis konkrete angivelser av hva som skulle være Datatilsynets oppgaver, kunne tolkes som et tegn på at det var et politisk ønske om å holde kontroll med Datatilsynet gjennom å diktere deres virke. Derimot viste det seg at opplysningene kun var ment som informasjon rettet til tilsynet selv og befolkningen for øvrig om hva som skulle være Datatilsynets oppgaver siden dette offentlige organet var noe nytt.

Jeg har ønsket å snakke med disse personene fordi de representerer ulike miljøer som har arbeidet med personvernspørsmålet. Eivind Barca har i mange år jobbet i datamiljøet, og har i en årrekke vært tilknyttet Den Norske Dataforening. Samtalen med ham har bidratt til å belyse norsk datapolitikk og hvordan datamiljøet ønsket å styrke personvernet. Jon Bing har helt siden 1970-årene arbeidet med personvernspørsmål som ansatt ved Institutt for privatrett (i dag kjent som Senter for rettsinformatikk) ved Universitetet i Oslo. Han er en meget sentral skikkelse i den norske personverndebatten, og han kjenner personvernets historie godt. Gjennom intervju med ham har jeg fått en god innsikt i debattens problemstillinger og forløp. Ragnar Dag Blekeli arbeidet i 1970-årene også ved Institutt for privatrett, men som vitenskapelig assistent. Han er utdannet statsviter, til forskjell fra Jon Bing som er jurist. Han bidro spesielt til denne oppgaven ved å ha mange spennende synspunkter på begrepsanalyse. Kirsti Coward arbeidet i 1970-årene i Justisdepartementets lovavdeling, og hun var med på å utforme odelstingsproposisjonen til personregisterloven. I intervju med henne fikk jeg belyst en rekke punkter som gjaldt det lovtekniske arbeidet. I tillegg har jeg intervjuet Knut-Brede Kaspersen. Han har siden 1982 arbeidet ved Datatilsynet, og han har en god generell innsikt i personvernets historie i Norge. Gjennom intervju med ham fikk jeg innsikt i hvordan loven har fungert i praksis, men han bidro likeså mye med informasjon om personverndebatten.

Å arbeide med muntlige kilder kan by på enkelte utfordringer. Utfordringene er primært at det ikke er alt som huskes like godt, og det hender at intervjuobjektene har holdninger til et tema som bevisst eller ubevisst farger framstillingen deres.²⁴ Da jeg skulle intervju de ovenfor nevnte personene, bød hukommelsen på enkelte utfordringer. Ettersom jeg var interessert i forhold som lå mer enn 30 år tilbake i tid, var det ikke alt de husket like godt. Spesielt i forbindelse med oppfattelsen av og synet på loven var det vanskelig å komme fram til noe konkret. På den andre siden opplevde jeg ikke at mine intervjuobjekter forsøkte å endre på de faktiske forhold for å få dem til å passe bedre overens med personlig eller politiske motiver.

Oversikt over oppgaven

Oppgavens inndeling i kapitler er organisert både tematisk og kronologisk. I kapittel én har jeg redegjort for bakgrunn, problemstilling, hensikten med oppgaven, kilder og metode.

I kapittel to og tre presenterer jeg det jeg anser for å være lovens to opphav. At vi fikk en lov som beskyttet personvernet, har jeg sett som et resultat av at det i befolkningen

²⁴ Kjeldstadli 2003, s. 196.

eksisterte et ønske om sterkere vern av personopplysninger, og fordi det i enkelte miljøer ble arbeidet konstruktivt med å få på plass retningslinjer som tillot det forsterkede vernet det var ønske om. Lovens folkelige opphav presenteres først. Kapittel to er viet personverndebatten, som var den arenaen hvor befolkningens ønske om et bedre personvern kom til uttrykk. Kapittel tre er viet lovens faglige opphav. Enkelte aktører og miljøer har etter mitt syn, i kraft av sitt arbeid med personvernsspørsmål, muliggjort at vi senere fikk en lov for Personregistre.

I kapittel fire redegjør jeg for det offentlige arbeidet med loven. I dette kapittelet presenteres grunnprinsippene i loven. Kapittel fire er til en viss grad en videreføring av kapittel tre. En rekke av de forslag som blir presentert i kapittel tre til hvordan en personvernlov kunne se ut, ble tatt med i lovforslagene som presenteres i kapittel fire. Loven i sin endelige utforming presenteres først i kapittel fem. I tillegg blir det i kapittel fem forklart hvordan loven kan ses på som tidstypisk for 1970-årene. Fordi så mange av lovens bestemmelser allerede blir forklart i kapittel fire, har det tidstypiske fått størst plass i kapittel fem. Videre kommer jeg her også inn på enkelte utfordringer for personvernet som har vedvart gjennom de siste 30 årene.

Kapittel seks oppsummeres det hele. I dette kapittelet redegjør jeg for de hovedslutninger jeg har truffet i løpet av oppgaven, samt at jeg forklarer på hvilken måte min oppgave har bidratt til å skape større forståelse for personvernets historie.

Kapittel 2: Personverndebatten

Innledning

Personverndebatten på 1960 og 70-tallet kjennetegnes i grove trekk av en kamp mot statlig regulering og nysgjerrighet. Datatilsynets direktør Georg Apenes har brukt uttrykket ”Big Government” som betegnelse på det fenomen som var fryktet i denne perioden, og han henviser til *storebror* som en bakenforliggende skrekkvisjon.²⁵ I dette kapittelet vil jeg redegjøre mer spesifikt for hva som ble diskutert i personverndebatten. Jeg ønsker å utdype den tradisjonelle teknologiorienterte forklaringen ved å trekke inn i forklaringen elementer fra samfunnsutviklingen. Gjennom min presentasjon av debatten ønsker jeg å gi en forklaring på hvorfor det var staten og *storebror* som skapte uro, og jeg ønsker å få fram at personvern både var et spørsmål om vern av interesser og om beskyttelse av den personlige integriteten.

Jeg har valgt å vie personverndebatten en meget sentral plass fordi jeg mener debatten var en viktig til årsak til at vi i Norge fikk en lov som beskyttet personvernet. Debatten forklarer mye av bakgrunnen for loven fordi den får frem at det eksisterte et klart ønske om et sterkere personvern enn det som fantes. Etter å ha sammenliknet personregisterloven med personverndebatten har jeg funnet en klar sammenheng mellom lovens reguleringer og befolkningens krav og ønsker om et forbedret personvern. Loven imøtekom på en rekke punkter de krav og ønsker som ble framsatt i debatten. Debatten var også sentral for loven fordi den bidro til å sette fokus på temaet personvern, noe som igjen kan ha innvirket på den politiske viljen til å få personvernet regulert. Innsikt i personverndebatten anser jeg derfor også for å være en forutsetning for å forstå tilblivelsen av loven. Hvor betydningsfull debatten var, har jeg understreket ved å definere personverndebatten som et opphav som loven vokste fram av.

²⁵ Apenes i Johansen m.fl. 2001, s. 18.

Det jeg mener kjennetegner personverndebatten, og som også bidrar til å skille den fra lovens andre opphav, er debattens tilnærming til personvernproblematikken. Jeg vil hevde at personverndebatten var problemfokusert. Med dette mener jeg at debatten i stor grad kritiserte mangelfulle forhold i samfunnet, men kritikken ble sjelden fulgt opp av konstruktive forslag til hvordan forholdene skulle reguleres og forbedres. I de tilfeller forslag faktisk ble framstilt, er disse etter mitt syn i all hovedsak forslag rettet mot regulering av enkeltområder. Fordi jeg opplever personverndebatten som problemfokusert, mener jeg at debattens primære betydning var å gi en forklaring på *hva* det var loven skulle beskytte mot. Debatten kan også ha hatt innvirkning på *hvordan* loven skulle utformes, men jeg tror dens rolle i så henseende først og fremst var som inspirasjonskilde for de som arbeidet med loven.

Årsaken til at personverndebatten ble sentral for loven, mener jeg har sammenheng med debattens omfang. Slik jeg ser det, kan debatten defineres som forholdsvis stor, selv om den ikke var blant de største i sin samtid. I arbeidet med dette kapittelet gjennomgikk jeg et kildemateriale bestående av om lag 950 avis- og tidsskriftsutklipp. Ved å omregne utklippsmaterialet til antall publiserte artikler per dag, betyr det at det ble publisert en artikkel om personvern annen hver dag i norsk presse. Dette tallet må deretter justeres opp, fordi det materialet jeg benyttet meg av kun representerte et utvalg av det faktiske antallet publiserte artikler. Likevel, hvor stor personverndebatten var, er vanskelig å si. I intervjuene kom det fram klart avvikende syn på debattens størrelse. Blekeli var antakelig den som ga den beste definisjonen av debattens størrelse: "I opinionen var dette [*personvern*] en problemstilling av *secunda-importance*. En hel rekke andre saker kom først."²⁶

I min framstilling av personverndebatten har jeg valgt å presentere denne som en rekke enkeltsaker knyttet til bestemte temaer. Valget av framstillingsform kan diskuteres. I avisartiklene ble ikke personvern alene diskutert i tilknytning til enkeltsaker, i en rekke tilfeller ble emnet behandlet i generelle ordlag.²⁷ Likevel, etter å ha pratet med de som husket debatten, fikk jeg inntrykk av at personverndebatten ble oppfattet av befolkningen som i all hovedsak en diskusjon av konkrete saker. Jeg har valgt å basere meg på det inntrykket de intervjuede satt igjen med framfor avisutklippene, og jeg baserer min presentasjon av personverndebatten på hvordan denne faktisk ble opplevd av deltakerne.

I dette kapittelet har jeg knyttet de ulike debattene opp til syv temaer: privatlivets fred, teknologisk utvikling, kryssing av registre, fødselsnummeret, misbruk av registre, forskning og personvern og overvåking. Jeg kom fram til disse temaene etter en systematisk gjennom-

²⁶ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

²⁷ Se Vedlegg 1, Tabell 1.1 til 1.3 for en tallmessig framstilling av artiklene som utgjorde kildematerialet.

gang av avismaterialet. I gjennomgangen begynte jeg med å skille ut alle synspunktene på hva personvern handlet om. Deretter grupperte jeg disse synspunktene sammen i større samlekategorier. Gjennom en slik induktiv tilnærming til materialet satt jeg til slutt igjen med syv ulike problemområder. For å utdype problemområdene har jeg i tilknytning til det enkelte temaet valgt ut personvernsaker som enten på grunn av sin juridiske betydning, på grunn av sitt omfang, eller som på grunn av det som diskuteres har vært betydningsfulle i personverndebatten.

Privatlivets ufred

Retten til en privat sfære er gjennomgående et av de viktigste aspektene ved personvernet. Behovet for å beskytte privatlivet er en av grunnsteinene som personregisterloven bygger på, og privatlivets fred er en av de sider ved personvernet som tidligst ble lovfestet. Så tidlig som i 1902, i forbindelse med en revidering av Straffeloven, ble retten til privatlivets fred nedfelt i norsk lov. Dette året ble Straffeloven utvidet med en ny § 390, som gjorde det straffbart å krenke privatlivets fred ved å gi offentlig meddelelse om personlige eller huslige forhold.²⁸ Fram til personregisterloven ble vedtatt i 1978, var denne bestemmelsen den viktigste lovbeskyttelsen av personvernet.²⁹

Det tok ikke mange år før denne bestemmelsen ble tatt i bruk. Jon Bing referer i sin bok *Personvern i faresonen*³⁰ til en sak fra 1914 som ble ført helt til Høyesterett. Redaktøren i *Vestfold arbeiderblad* hadde i en redaksjonsartikkel i bladet offentliggjort en liste over arbeidere som under en streik hadde fortsatt å arbeide ved papirfabrikken *Papirindustrien*. I Høyesteretts dom ble det blant annet sagt: ”ikke alene arten av en persons arbeide, men ogsaa hans arbeidsstilling hører med til hans ’personlig forhold’. Og offentlig meddelelse derom kan være en krenkelse av privatlivets fred.”³¹

Når vi i dag ser tilbake på denne dommen, kan det framstå som spesielt hvor vidtgående privatlivets fred ble definert. Opplysninger om arbeidsstilling blir i dag ikke betraktet som sensitiv informasjon. For å forstå hvorfor de tidlige lovreglene for beskyttelse av privatlivets fred fremstår som så strenge, er det viktig å ta med i betraktningen hvordan det på begynnelse av 1900-tallet ble ansett at formidling av personopplysninger skulle foregå. Synet på personopplysninger på begynnelsen av 1900-tallet var at slike opplysninger nærmest

²⁸ Bing 1991, s. 21.

²⁹ Bing 1991, s. 21.

³⁰ Bing, Jon 1991: *Personvern i faresonen*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag, Brennpunkt serien.

³¹ Bing 1991, s. 22.

var å regne som en eiendel som tilhørte den enkelte. Jon Bing har forklart dette prinsippet figurativt; det er som om den enkelte er omgitt av en slags kuppel som verner hjem og familie, et sosialt gjerde hvor den enkelte selv skulle kunne bestemme hvem som skulle slippe innenfor.³² Ut ifra et slikt synspunkt skulle formidling av personopplysninger være den enkeltes anliggende. Etter hvert som samfunnet utviklet seg til et postindustrielt samfunn, ble synet på personopplysninger som privat eiendom vanskelig å forlike med samfunnets behov for informasjon. Gjennom konflikter mellom individets ønske om å holde opplysninger private, og samfunnets tiltagende interesse for personopplysninger, fikk personverndebatten sin spede start tidlig i 1960-årene.

En av de tidligste personvernsakene i Norge var saken om ”To mistenkelige personer”. I ettertid har denne saken blitt spesielt viktig, ikke bare fordi den bekreftet retten til privatlivets fred, men fordi den også utvidet grensene for den private sfære. Saken endte i Høyesterett, og i Høyesterettsdommen ble det nedfelt et nytt prinsipp i norsk rettsvesen: I henhold til norsk lov hadde den enkelte et ulovfestet personvern. Med dette mente Høyesterett at den enkeltes personvern kunne ha blitt krenket, til tross for at det ikke kunne henvises til brudd på noen konkret lovhjemmel.³³

Selve saken som var utgangspunktet for dommen begynte lørdag kveld, 21. august 1926. To ubevæpnede lensmenn i Buskerud rykket ut etter at noen ukjente gjerningsmenn hadde avfyrt en ladning dynamitt. Lensmennenes jakt på forbryterne endte med at de selv ble fanget i et bakhold. Gjerningsmennene knivstakk den første lensmannen, som raskt blødde i hjel. Hans kollega ble skutt, men holdt seg i live lenge nok til å gi signalementet av de to gjerningsmennene til letemannskaper, som morgenen etter var blitt sendt ut for å lete etter lensmennene. Det ble satt i gang en omfattende leteaksjon for å finne de skyldige. Pressen fulgte nøye med i etterforskningen. Etter to måneder ble de skyldige funnet av politiet.³⁴

Historien om ”lensmannsmorderne” ble senere gjengitt i en halvbiografisk roman av Gunnar Larsen, som utkom i 1933 med tittelen *To mistenkelige personer*. I 1949 lagde Tancred Ibsen en filmversjon av boken som skulle vises på kino. Den ene gjenlevende av lensmannsmorderne motsatte seg imidlertid dette. Han hadde sonet sin straff, og hadde begynt et nytt liv med nytt navn. Visning av filmen ville på ny aktualisere saken, og mannen risikerte at hans nye liv ville bli ødelagt. Han valgte å gå rettens vei for å få stanset filmen.³⁵

³² Bing 1991, s. 33.

³³ Bing 1991, s. 24.

³⁴ Gotaas 2004, ss. 148-152.

³⁵ Bing 1991, ss. 23-24, Johansen m.fl. 2001, s. 40.

I saken kunne ikke mannen henviser til konkrete lovbestemmelser for å få stanset filmen. Han kunne ikke direkte benytte seg av straffelovens § 390, da opplysninger om personlige og huslige forhold ikke ble gjengitt, og filmen var heller ikke ærekrenkende ettersom den ikke ga uttrykk for usanne opplysninger.³⁶ Likevel dømte Høyesterett i mannens favør. I dommen fra 1952 stod følgende: ”Ankemotparten har gjort gjeldende at fremvisningen vil være i strid med straffelovens §§ 246, 247 og 390. Jeg finner det ikke nødvendig å ta standpunkt til spørsmålet om forholdet rammes av disse bestemmelser i straffeloven. Det er tilstrekkelig for meg at jeg med byretten finner at det i norsk rett finnes et alminnelig rettsvern for personligheten.”³⁷ Høyesterett bekreftet dermed eksistensen av et ulovfestet personvern i norsk rett. Det bør i denne sammenheng tas med at valg av medium for å gjenfortelle historien var viktig for Høyesteretts avgjørelse. Levende bilder ble og blir i Norge ansett som et sterkt medium som burde avstedkomme strenge regler for å beskytte den enkelte.³⁸

Interessen for personopplysninger, som saken med ”To mistenkelige personer” var et uttrykk for, tiltok dramatisk etter krigen. Grunnen til den voksende interessen, kom av at samfunnet holdt på å endre seg i retning av et postindustrielt samfunn. Kjentetegnet for et slikt samfunn er at det karakteriseres av sosial interaksjon.³⁹ Endringen i samfunnsstrukturen ga seg utslag i at både næringsliv så vel som mentalitet endret seg.

For næringslivet ga endringen i samfunnsstrukturen seg utslag i at vekst ikke lenger var betinget av råvarehandel eller industriproduksjon for hjemmemarkedet. I stedet vokste petroleumsindustri, informasjonssektoren og tjenesteyting fram som næringer som sammen med industriell verkstedproduksjon var avgjørende for økonomisk og samfunnsmessig vekst.⁴⁰ Endringen i næringsmønsteret og framveksten av de tjenesteytende og informasjonsteknologiske næringene hadde sammenheng med at teknologiske fremskritt hadde effektivisert industriproduksjon, og dermed frigjort arbeidskraft. Arbeidskraften kunne tas opp i de fremvoksende næringene, spesielt i offentlig sektor. I løpet av 1970-årene utviklet informasjonsbearbeiding seg til å bli en forutsetning for samfunnsutvikling og –vekst.⁴¹ Betydningen av personopplysninger vokste dermed tilsvarende, ettersom personopplysninger ble stadig viktigere for å kunne drive handel, tilby tjenester eller for å nå fastlagte mål. Dette påvirket også personverndebatten.

³⁶ Bing 1991, ss. 23-24

³⁷ Johansen m.fl. 2001, s. 40.

³⁸ Johansen m.fl. 2001, s. 40.

³⁹ Rasmussen 1995, s. 171.

⁴⁰ Heiret m.fl. 2003, s. 144.

⁴¹ Furre 1993, s. 373.

Mentalitetsskiftet som fulgte med overgangen til et mer postindustrielt samfunn, har antakelig røtter tilbake til krigen. Under annen verdenskrig ble det gjort storstilte forsøk på å underordne individet fellesskapet, forsøk som gikk forferdelig galt. Etter krigen vokste motreaksjonen fram. I stedet for å forsøke å oppnå individets underordning, ble individets rett til selvhevdelse understreket. Selvhevdelsen kom til uttrykk gjennom den voksende betydningen som ble gitt til menneskerettighetene. Menneskerettighetene understreket blant annet respekten for individet og individets rettigheter.⁴²

Resultatet av mentalitetsskiftet var et større fokus på individet. Selvrealisering ble gradvis viktigere enn moralsk konvensjonalisme. Ønsket om selvrealisering ble samtidig en konfliktlinje i forholdet mellom stat og borger. I etterkrigsårene og fram til 1960-tallet var det et felles ønske i befolkningen og hos politikerne å etablere en velferdsstat.⁴³ Velferdsstaten hadde sitt utgangspunkt i det sosialdemokratiske prinsippet om trygghet og likhet for alle. For å nå målet om et høyt likhets-, trygghets- og velferdsnivå, var det en forutsetning at staten spilte en aktiv rolle i samfunnsbyggingen og en aktiv rolle i den enkeltes liv som ivaretager av den enkeltes behov. Etter hvert som det offentlige ble pålagt/påtok seg stadig flere oppgaver, medførte det en kraftig utvidelse av både statsapparatet og en utvidelse av statens rolle i den enkeltes tilværelse. Den statlige reformiveren kulminerte med innføringen av Folketrygden i 1966. Dette innledet også begynnelsen på oppbruddet i forholdet mellom stat og innbygger.⁴⁴ Individualismen var en viktig årsak til endringen i den enkeltes syn på staten.

I gjennomføringen av sitt sosiale reformprosjekt ble staten tillagt det jeg vil betegne som en paternalistisk rolle. Staten fremsto som garantisten for velferd og ivaretaking av den enkeltes behov. Hvilke behov dette var, skulle det i stor grad være staten som definerte. Etter hvert vokste imidlertid skepsisen mot statlig styrings- og reformvilje. Hvorfor mentalitetsskiftet fant sted, kan jeg ikke angi konkret, men antagelig har en rekke forhold spilt inn: en ny generasjon representerte en motreaksjon på foreldrenes syn, utdannelsesnivået var generelt sett høyere, kritikk mot det etablerte tiltok på alle samfunnsområder, den økonomiske oppgangen begynte å stagnere, internasjonal påvirkning, med mer.

Når betydningen av personopplysninger tiltok, samtidig som individualismen ble viktigere, måtte det bli konflikt med den eldre forståelsen av privatlivets fred. Eierskap til personopplysninger var ikke lenger like gjennomførbart i et velferds- og informasjons-samfunn som baserte seg på informasjonsutveksling for sitt virke som tidligere, og

⁴² Alver og Øyen 1997, ss. 79-83.

⁴³ Furre 1993, s. 314.

⁴⁴ Sejersted 2005, s. 361.

selvhevdelsen kom i konflikt med statlig modernisering av samfunnet. I få tilfeller kom disse nye konfliktlinjene like godt til uttrykk som i tilfellet med Prosjekt Metropolitt. I ettertid er dette forskningsprosjektet i en rekke tilfeller blitt brukt som eksempel på mangelfull omtanke for personvern i forskning.⁴⁵

Prosjekt Metropolitt var et større fellesnordisk sosiologisk forskningsprosjekt som hadde til hensikt å bedre yrkesveiledning og sosial hjelp. Dette skulle forskerne oppnå ved å foreta en sosiologisk analyse av Oslos befolkning, vekst og struktur, og knytte dette sammen med en undersøkelse av utdanning og differensiering i et moderne industrielt samfunn.⁴⁶

De som skulle delta i studien, var gutter født i 1953, det vil si de som var i alder 11 år ved prosjektstart, og som kom fra Oslo, Bærum, Asker, Lørenskog, Nittedal og Nesodden. Totalt omfattet dette omlag 7-8000 gutter. Disse guttene skulle bli fulgt gjennom 20 år, fra tidlig ungdom til de var godt voksne. Årsaken til det lange tidsspennet, var en tro på at dette var den beste måten å forklare utvikling på, og i den sammenheng hvem som falt utenfor og hvorfor.⁴⁷

Prosjektet ble satt i gang høsten 1964. Første skritt var å samle inn informasjon om guttene. Informasjonen skulle hentes fra offentlige etater. Den informasjonen man søkte, var elevenes navn, fødselsdato, adresse, skole, foreldrenes navn og yrke, samt IQ og et utvalg av karakterer.⁴⁸ På et senere tidspunkt skulle det tilføres informasjon fra andre registre, og intervjuer med guttene og guttenes foreldre og søsken.⁴⁹ De nødvendige opplysningene ble hentet fra Folkeskolens arkiver, med unntak av intelligensskårer, som ble nektet utlevert av skolestyrene.⁵⁰

Debatten startet allerede før skolestyrene hadde vedtatt å utlevere de nødvendige opplysningene. Flere aviser engasjerte seg i debatten, spesielt *Aftenposten*. En rekke foreldre ble også opprørte. Brev ble sendt til skolestyrer og avisene. Mange foreldre ønsket at deres barn skulle unntas fra undersøkelsen. Debatten var på sitt mest intense i november 1964. Skolestyrene og prosjektlederne mottok på det tidspunktet en økende strøm av protester fra foreldre som ville ha sine barn unntatt fra undersøkelsen. Undersøkelsen ble tatt opp i rundbordsdebatt i NRK, hvor prosjektets leder Ørjar Øyen måtte redegjøre for studiets formål og design. Han redegjorde der for personvern hensynene som var tatt. Samtidig underbygde Øyen sin sak ved å poengtere at de fleste av opplysningene uansett var offentlig tilgjengelige,

⁴⁵ Se blant annet: Alver og Øyen 1997, s. 85, Johansen m.fl. 2001, ss. 35-36, Freese 1987, ss. 205-206.

⁴⁶ Hoëm 1968, s. 1.

⁴⁷ Forskningsetikk, http://www.etikk.no/fagbladet/2005_3/historie (På nett 08.05.09).

⁴⁸ Hoëm 1968, s. 2.

⁴⁹ Forskningsetikk, http://www.etikk.no/fagbladet/2005_3/historie (På nett 08.05.09).

⁵⁰ Hoëm 1968, ss. 2-3.

og han mente prosjektet hørte hjemme i et offentlig demokrati fordi hensikten var å gi det enkelte individ best mulig oppvekstvilkår i det moderne samfunn.⁵¹

Undersøkelsen ble tatt opp blant parlamentarikerne som følge av en interpellasjon fra høyrepolitikerer Per Lønning. Han mente at slike undersøkelser burde gjøres i henhold til faste retningslinjer, og at man på forhånd skulle informere foreldre og søke om deres samtykke, noe som ikke var blitt gjort, da dette ikke var allmenn praksis.⁵²

Resultatet av protestene var at skoleinspektøren unnlot å innlevere opplysninger om gutter hvor foreldre hadde protestert. Videre ble det opprettet en komité innen statsadministrasjonen og en innen det sosiologiske fakultet ved Universitetet i Oslo som skulle evaluere lover og daværende praksis om hvorledes sosiologer fikk tilgang til data, for å komme med forslag til nødvendige endringer. Til slutt ble det innført som allmenn praksis å søke om godkjenning fra foreldre før barn ble benyttet som forskningsobjekter.⁵³

Kritikken av Prosjekt Metropolitt rettet seg mot mange ulike forhold: mangelen på informasjon til deltakerne, mangelen på samtykke fra foreldrene, undersøkelsens varighet, uklarhet omkring hvilke forhold som skulle undersøkes, alderen til deltagerne i undersøkelsen, den nærgående studien av private forhold og innvirkningen en slik studie kunne ha på guttene som deltok.⁵⁴ Noe av kritikken var rettet mot forskningsmiljøet generelt, og denne kritikken gjenspeilte det nye klimaet samfunnsforskningen befant seg i: Det ble stilt spørsmålsteget ved om forskningen var berettiget og anvendbar, eller om sosiologer heller var suspekterte individer som ønsket å fremme sine egne politiske og moralske mål. Slike politiske mål kunne for eksempel være å underbygge sosialistiske ideer, statskapitalisme og kollektivism, mens moralske mål kunne være å oppløse tradisjonelle familieinstitusjoner og støtte en frisluppen seksualmoral.⁵⁵ Det vi kan konkludere med er at Prosjekt Metropolitt krenket både privatlivets fred og den personlige integritet, noe som vi også får støtte fra hos Ørjar Øyen i hans redegjørelse av reaksjonene på prosjektet.⁵⁶

Jeg mener debatten rundt Prosjekt Metropolitt og andre liknende debatter i 1960-årene bidro til å endre synet på statlig styring og reform. Disse debattene markerte et oppbrudd med det etablerte styresettet. Kjentegnet på disse debattene var at de var større samfunnsetiske debatter. Gjennom slike debatter ble grunnen lagt for de personverndebatter som kom senere.

⁵¹ Forskningsetikk, http://www.etikk.no/fagbladet/2005_3/historie (På nett 08.05.09).

⁵² Forskningsetikk, http://www.etikk.no/fagbladet/2005_3/historie (På nett 08.05.09).

⁵³ Øyen 1966, s. 20.

⁵⁴ For en samlet presentasjon av kritikken mot Prosjekt Metropolitt, se avhandlingen: Hoëm, Ragnhild 1968: *Om bakgrunn for reaksjonen mot Prosjekt Metropolitt*. Mastergradsavhandling i sosiologi ved Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo.

⁵⁵ Øyen 1966, ss. 9, 15 og Hoëm 1968, s. 25.

⁵⁶ Øyen 1966, s. 9.

De senere debattene skiller seg fra disse tidlige debattene ved i større grad å ta utgangspunkt i utfordringer skapt av edb-teknologi. Jeg vil derfor hevde at den beste forståelsen av personverndebatten er å se på den som en bevegelse i to deler: en samfunnsetisk debatt som senere ble fulgt opp av en teknologidebatt.

Teknofobi

Teknologi- og registerdebattene blir av meg fremstilt som én debatt. I 1970-årene tok jurister imidlertid til orde for at slike debatter ikke var enhetlige, men at de endret seg over tid. De ga uttrykk for at personverndebatter kunne forstås som et fenomen delt inn i tre faser. I første fase var personverndebattene kjennetegnet av at de var teknologiskeptiske. Denne første fasen ble siden avløst av en ny fase, der man var opptatt av hvordan den enkelte skulle kunne beskytte seg. Kritikken av registre og personnummer var et kjennetegn for denne fasen. Til sist kom en fase preget av offentlig debatt om utredninger og konkrete reguleringstiltak for personvernet.⁵⁷ I min gjennomgang av avisutklippene ble det tydelig at denne forklaringsmodellen også er overførbart til norske forhold. Blant annet skilte årene 1973-74 seg markant ut fra resten av materialet ved å være langt mer teknologiskeptiske enn artikler fra senere år.

I 1973 var det en stor sak i pressen da helsevesenet hadde planer om å legge om fra manuelle registre til elektroniske databanker. Kritikken gikk ut på at en slik omlegging ville medføre en uthuling av legers taushetsplikt.⁵⁸ Kritikerne hevdet i pressen at tillitsforholdet mellom lege og pasient holdt på å bli brutt ned fordi det ikke lenger var sikkert at sensitive opplysninger ble behandlet fortrolig.⁵⁹ Årsaken til at dette tillitsforholdet ble brutt ned, ble satt i sammenheng med at en omlegging til elektroniske registre ville medføre en økning i antall registre og i antall personer som håndterte sensitive opplysninger. At de nye gruppene som ble gitt innsyn i helseregistrene i all hovedsak var en utvidet krets av offentlige helsepersonell og administratorer, med andre ord grupper underlagt taushetsplikt, så ikke ut til å virke formildende på pressens kritikk av databankene.⁶⁰

Debatten om helseregistrene er det klareste eksempelet jeg har funnet på en teknologiskeptisk debatt. At teknologien ble møtt med en så stor grad av skepsis, vil jeg hevde kan knyttes til i hvert fall tre ulike årsaker. Den første årsaken er simpelthen frykten for

⁵⁷ Blekeli i Hafli (red.) 1979, ss. 216-217.

⁵⁸ Denne typen kritikk gjenfinnes blant annet i følgende artikler: Aftenposten 01.03.73, I Dag 03.05.73, Arbeiderbladet 02.03.73, Bergens Arbeiderblad 27.03.73, Dagbladet 02.05.73, Lindesnes 01.03.73, VG 01.03.73

⁵⁹ Denne typen frykt gjenfinnes blant annet i følgende aviser: Aftenposten Aften 13.08.73, Bergens Arbeiderblad 27.03.73, Dagbladet 02.05.73, Nationen 02.03.73, Nytt fra Norge 14.03.73, Rogalands Avis 27.03.73.

⁶⁰ Se blant annet VG 01.03.73 og Nationen 02.03.73 for denne typen skepsis.

det ukjente. Edb var ikke noe de fleste hadde et forhold til. For mange ga datamaskiner assosiasjoner til store rom fulle av magnetbånd som ble betjent av menn i hvite frakker.⁶¹ Skremselsbildet ble antakelig forsterket av historier om feil utført av maskinene, spesielt i innføringsfasen av teknologien.⁶² Den andre årsaken til teknologiskepsisen vil jeg hevde har sammenheng med at en rekke av de som skulle bruke teknologien ikke hadde innflytelse over valg av teknologi. I 1960 og tidlig 70-årene var det primært teknologer som stod for utformingen av systemene, og systemene ble valgt og innført på arbeidsplassen etter beslutning fra ledelsen. Den enkelte brukers muligheter til å påvirke i denne prosessen var liten. Brukermedvirkning og organisasjonsutvikling ble ikke temaer før ut i 1970-årene.⁶³ Da arbeidstakerorganisasjonene begynte å ta tak i denne problematikken tidlig i 1970-årene, ble det blant annet begrunnet med at de var redde for at valg av edb-maskiner til en arbeidsplass skulle være styrt av hva som var teknologisk mulig, uten noen klar tanke for hvilke konsekvenser bruken av maskinene ville få for de ansatte.⁶⁴ Den siste årsaken til at moderne teknologi ble møtt med skepsis mener jeg var en frykt for teknologisk arbeidsledighet. Denne frykten gjorde seg for alvor gjeldende i 1970-årene. For en bedrift kunne bruken av datamaskiner gi enorme effektiviseringsgevinster. For de ansatte utgjorde imidlertid edb-maskiner en risiko. Foruten å endre innholdet i arbeidet og selve arbeidssituasjonen, risikerte ansatte å bli overflødiggjort. Denne endringen sammenfalt i tid med den generelle omleggingen av næringsstrukturen, slik jeg var inne på tidligere. I tillegg var framtidsutsiktene mindre optimistiske i 1970-årene enn hva de hadde vært i de to foregående tiårene. Internasjonalt var det nedgangstider. Disse ble motvirket ved at staten drev en aktiv motkonjunkturpolitikk, men risikoen for permisjoner og oppsigelser var høyere enn hva den hadde vært i tidligere tiår.⁶⁵

Ragnar Dag Blekeli foreslo i intervjuet med meg en alternativ generell fortolkning av personverndebatten. I denne oppgaven har jeg tatt til orde for at personverndebatten oppstod

⁶¹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

⁶² Blant annet var en forbruker mektig irritert over å motta regninger i flere måneder, til tross for at varen aldri ble levert. Telemark Arbeiderblad des.'77.

⁶³ Andersen m.fl. 1993, s. 49.

⁶⁴ Et eksempel på valg av maskiner uten tanke for ønskelighet står gjengitt av i en artikkel av Jon Bing. Der gjenfortelles en anekdote som ikke er bekreftet av sikre kilder: "Jeg husker å bli forklart et eksempel på de problemer som man på den tiden hadde. Eksempelen kom frem i forbindelse med innføring av datamaskinbaserte kassasystemer i detaljhandelen. Systemet registrerte operatørens hastighet ved inntasting på terminalene, og også antallet feilslag. På dette grunnlaget ble det produsert en oversikt over operatører rangert etter "effektivitet". De ansattes organisasjon motsatte seg at disse statistikkene ble utnyttet i forbindelse med f.eks. oppsigelser ved nedbemanning. Det ble hevdet at systemene produserte ledelsesinformasjon på grunnlag av en holdning til ansatte som hadde sitt opphav i det landet som leverte systemene, nemlig USA – og at den var forskjellig fra de holdninger som var fremherskende i Norge." Bing, Jon 2009b, ss. 2-3.

⁶⁵ Furre 1993, s. 374.

fordi befolkningen ønsket et sterkere personvern enn hva de hadde i 1970-årene, og jeg har i dette kapittelet forklart hvorfor dette ønsket oppstod. Blekeli foreslo imidlertid at debatten ikke nødvendigvis var motivert ut ifra et personvernperspektiv, men at den i stedet kunne ha oppstått som en motreaksjon til den teknologiske utviklingen. Slik han så det, var teknologi noe flertallet i befolkningen så nytten av. Likevel eksisterte det et lite mindretall av skeptikere, og for dem var personvernproblemstillingen det temaet som de som teknologikritikere kunne samles rundt. Personverndebatten kunne med andre ord ha sitt opphav i teknologifrykt, og ikke i personvernhensyn.⁶⁶

I hvor stor grad dette faktisk var tilfellet, har jeg dessverre ikke hatt mulighet til å bekrefte eller avkrefte. Jeg vil imidlertid holde på min egen fortolkning, basert på at en rekke av de saker som ble diskutert, ble diskutert på grunnlag av generelle etiske problemstillinger. Dette gjelder spesielt for de tidlige sakene som jeg har referert foran, men er også gjeldende for kritikken av bruken av personnummer og bruken av personopplysninger i forskning. Slik jeg ser det, vil det være mer hensiktsmessig å se på teknologien som en utløsende faktor for en rekke av debattene, men at det ligger andre årsaker til grunn i en rekke av tilfellene for at sakene ble diskutert. Det som imidlertid understrekes av Blekeli, og som jeg mener det er viktig å ha med i denne presentasjonen, er at det i liten grad ble tatt til orde for å stanse den teknologiske utviklingen ved å la være å ta i bruk teknologien. Etter å ha gått igjennom avisartiklene har jeg i stedet inntrykk av at debattene i all hovedsak var debatter om *hvordan* teknologien skulle brukes. Problemet var ikke teknologien i seg selv, men bruken og den eventuelle misbruken av teknologien.

Registre på kryss og tvers

Den formen for misbruk av edb-teknologien som ble ansett for å være blant de aller mest problematiske i debatten, var mulighetene for å koble sammen ulike registre.⁶⁷ Ved å koble sammen registre var grunnlaget lagt for en tilnærmet fullstendig kartlegging av individer.

I 1973 var problemet med kobling av registre for å skreddersy tilbud til kunder fra kommersielle aktører så stort at det ble tatt opp av Forbrukerrådet.⁶⁸ Spesielt en henvendelse skilte seg ut som særskilt ille. Et importfirma hadde sendt et tilbudsbrev til en forbruker i forbindelse med markedsføringen av sine produkter:

⁶⁶ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

⁶⁷ NOU 1975:10, s. 20.

⁶⁸ Forbrukerrapporten nr. 2, 1973.

Herr disponent Andersen.

Det vil lønne seg for Dem å lese dette brevet. Det er skrevet spesielt til Dem.

Etter at de nylig fikk tilbake nærmere 3000 kroner fra skattevesenet, vil vi tillate oss å foreslå Dem å bruke pengene til en overraskelsesgave til Deres hustru, Agnes, nå når bryllupsdagen den 8. nærmer seg. Da har dere – som De vet – vært gift i 15 år. Vår representant – en søt, ung dame – vil besøke Dem på Deres kontor tirsdag førstkommende. Hun vil demonstrere for Dem vår nye serie finske smykker. Spesielt vil hun vise Dem smykker som vil stå til Deres hustrus lyse hår og blå øyne.

Mellom oss sagt synes vi det er deres hustrus tur nå. Det er ærlig talt relativt små beløp De til jul og til hennes fødselsdag den 18. februar tok ut på Deres kontokort. Beløpet for den pelsen De forærte Deres sekretær, frøken Iversen, til hennes fødselsdag den 2. mars, var langt større. "Forretningsreisen" til København i høst, hvor De skrev Dem inn på Palace hotel sammen med Deres sekretær som disponent Andersen med "frue", ble jo også temmelig kostbar, selv om De, som vi så, førte den til fradrag. Vi sier selvfølgelig ikke noe på det, men vil som sagt bare antyde at det nå kanskje er Deres hustrus tur. Hun kunne trenge en oppmuntring akkurat nå når hun dessuten har mistet sin mor.

Som sagt, vår representant avlegger Dem et besøk tirsdag etter lunsj, eller etter nærmere avtale hvis dette ikke skulle passe. Vi er sikker på at De vil finne noe som kler Deres hustru og som hun vil bli glad for.⁶⁹

Denne konkrete saken ble regnet som et klart overgrep mot individet. Saken representerer også det ekstreme. I andre saker fremstår det ikke som like klart for en moderne leser at kryssing av registre ikke skulle være tillatt, som for eksempel da Kredittkassen inngikk et samarbeid med politiet i 1974. Blant annet under overskriften "Bank og politi brukte hull i loven: Sjekk-søkere var totalt rettsløse"⁷⁰ kunne en lese om saken.

Kort oppsummert hadde Kredittkassen ansatt to pensjonerte politimenn for å utføre kontroll med kunder som søkte om sjekk-konto. Banken ønsket å forhindre sjekksvindel, og som forebyggende ordning kontrollerte de at alle som mottok et sjekkefte ville innfri de forpliktelser dette innebar. De to tidligere politimennene etablerte en ordning i samarbeid med politiet, hvor de fikk benytte seg av politiets registre for å kontrollere at straffedømte personer ikke fikk opprettet sjekk-konto. Som følge av denne ordningen ble alle som søkte Kredittkassen om sjekk-konto krysset opp imot politiets strafferegister. Søkere ble ikke informert om dette på forhånd, og de som mottok avslag fikk heller ingen begrunnelse for avslaget. Denne ordningen var ikke ulovlig, men som følge av medieoppstyret rundt saken, kom det et rundskriv fra justisministeren som gjorde det klart at politiets personregistre ikke måtte benyttes av andre enn politiet selv.⁷¹

⁶⁹ Forbrukerrapporten, Nr. 2 1973.

⁷⁰ Overskrift i Dagbladet 22.06.74.

⁷¹ Sammendraget er basert på presentasjon av saken i pressen, se bl.a.: Aftenposten Aften 21.06.74, Dagbladet 21.06.74 og 22.06.74, Fremtiden 27.06.74, Helgeland Arbeiderblad 26.06.74, Nordlands Framtid 26.06.74.

Denne saken bidrar til å bekrefte at grensene for hva som regnes som brudd på personvernet har forflyttet seg med tiden. Til tross for at metoden som banken benyttet seg av også i dag er tvilsom på grunn av manglende opplysninger til kunden, tror jeg få i dag vil hevde at bankens kunder var totalt rettsløse.

Begge eksemplene ovenfor er hentet fra privat sektor. Jeg har kun funnet eksempler på debatter om ulovlig kobling fra næringslivet. Likevel, det var kobling i offentlig regi som skapte størst uro i avisutklippene.⁷² En rekke årsaker kan ha bidratt til dette. For det første var det offentlig sektor som hadde opprettet flest personregistre, registre som var nødvendige for samfunnets virke: ”De personregistre som etter hvert er opprettet, i alt vesentlige offentlige registre, er alle etablert som ledd i styring av og kontroll med lovlig vedtatte, og regelmessig allment aksepterte plikter og rettigheter vedrørende det enkelte samfunnsmedlem.”⁷³ For det andre kunne en rekke av de opplysninger som var registrert i offentlige registre betraktes som sensitive. Trygderegisteret er bare ett eksempel på et register med sensitiv informasjon. For det tredje, det offentlige var antakelig den eneste instansen som satt inne med omfattende opplysninger om samtlige medlemmer i samfunnet. Dersom staten benyttet seg av sitt overvåkingspotensial, kunne veien til *storebror*-samfunnet bli kort. På den annen side, jeg har ikke funnet indikasjoner på det var utbredt mistanke om at samfunnet utviklet seg mot et overvåkingssamfunn. Pressen var hovedsakelig bekymret for at et eventuelt misbruk kunne skje, de var ikke bekymret for at staten på det daværende tidspunkt faktisk skulle misbruke den makt de var gitt som registereiere.⁷⁴ I denne perioden var også den politiske tilliten høy. I en undersøkelse som sammenliknet Norge med andre EU-land, viste det seg at tilfredsheten med at demokratiet fungerte var høyere for Norge enn i utvalgets andre land i perioden 1977-1989.⁷⁵ Fordi det var liten mistanke om at staten misbrakte sine registre, samtidig som tilliten til demokratiet var stor, vil jeg anta at *storebror* ikke var sett på som noen reell trussel for hvermannen. For at samfunnet skulle utvikle seg i en slik retning, ville det forutsette en radikal endring av styresett, for eksempel som følge av okkupasjon eller revolusjon.⁷⁶

Fordi kryssing av registre ikke ble ansett for å være en reell trussel mot personvernet på det daværende tidspunkt, mener jeg at kritikken av kryssing av registre helst bør forstås som en generell kritikk mot utviklingstendenser i samfunnet. Med andre ord bør kritikken

⁷² Se Vedlegg 1, Tabell 1.4.

⁷³ NOU 1974:22, s. 20.

⁷⁴ Se Vedlegg 1, Tabell 1.4.

⁷⁵ Listhaug i Alstad (red.) 1993, s. 167.

⁷⁶ NOU 1975:10, s. 41.

tolkes som styringsskepsis, og ikke statsskepsis. Antakelig kom kritikken som en reaksjon på den informasjonsakkumulasjon som gikk hånd i hånd med styresmaktenes reformiver.

Et folk i nummerorden

Det som bidro til å gjøre kryssingen av registre til et sentralt tema i personverndebatten, var at mulighetene for å gjennomføre koblingen var blitt dramatisk forenklet. Forenklingen hang til dels sammen med at teknologien hadde gjort kobling langt mindre tid- og arbeidskrevende, men den hadde antakelig likeså mye å gjøre med innføringen av en standardisert koblingsnøkkel: fødselsnummeret.

Norge var det første landet i verden som innførte et sentralt fødselsnummersystem for hele befolkningen.⁷⁷ Også de andre nordiske landene var tidlig ute, Sverige begynte denne prosessen allerede i 1947.⁷⁸ Anmodningen om en ordning for entydig identifikasjon kom først fra næringslivet, og fikk raskt støtte fra Statistisk sentralbyrå (SSB).⁷⁹ De ønsket et felles nasjonalt identifikasjonssystem for personer og bedrifter ettersom dette ville lette det administrative arbeidet med registre. I 1961 ga Finansdepartementet SSB i oppgave å utvikle et system. Resultatet var en ordning med fødselsnummer og sentralt personregister, et systemet som ble tatt i bruk fra 1. oktober 1964.⁸⁰ På det daværende tidspunkt var ordningen lite omstridt. Jeg syntes måten systemet ble innført på er meget beskrivende for hvor lite problematisk et slikt vedtak ble ansett for å være; ordningen ble innført som en tilleggsproposisjon om bevilgning til Statistisk sentralbyrå i Stortinget i 1964,⁸¹ og det uten noe form for protestdebatt.⁸² Fødselsnummeret skulle være et administrativt verktøy for å effektivisere administrasjon, og ble ikke på det daværende tidspunkt regnet av myndighetene som en sensitiv opplysning som skulle underlegges taushetsplikt. Først senere, med den utstrakte bruken av edb-førte registre, ble fødselsnummeret omstridt.

Kritikken mot bruk av fødselsnummer gikk igjen i hele perioden fra 1973, men avis-utklipp fra 1977 skilte seg fra resten ved at kritikken var spesielt sterkt dette året. Riktig hvorfor det var slik er usikkert, men jeg vil anta at det har sammenheng med at odelstings-

⁷⁷ Johansen m.fl. 2001, s. 34.

⁷⁸ Kjær i Blekeli og Selmer (red.) 1977, s. 212.

⁷⁹ Lie og Roll-Hanssen 2001, s. 363.

⁸⁰ Kjær i Blekeli og Selmer (red.) 1977, s. 213.

⁸¹ Seip i Djønne (red.) 1990, s. 1.

⁸² Kjær i Blekeli og Selmer (red.) 1977, s. 213.

proposisjonen forelå dette året. Justisdepartementet hadde valgt ikke å ta med spesielle reguleringer for personnummeret i lovforslaget, et valg som ble svært kritisert i pressen.⁸³

På spørsmålet om hvordan fødselsnummeret skulle reguleres, kommer forskjellen mellom lovens to opphav meget klart fram. På den ene siden stod en stor gruppe i befolkningen. For dem var fødselsnummeret meget kontroversielt, og det var mye uro knyttet til hvilket potensial for misbruk som bruken av nummeret åpent for. På den andre siden var det juridiske fagmiljøet, som anså kritikken som urettmessig. Tor Hafliis kronikk i Dagbladet 16. januar 1978 syntes jeg gir en god presentasjon av deres synspunkt:

Ankepunktet mot fødselsnummeret har vært at det har gjort det mulig å koble informasjon om en person i ett register med informasjon om personen med andre registre slik at man kan danne seg et mer detaljert bilde av den enkeltes gjøren og laden. Dette er riktig. Sammenstilling av opplysninger om en person fra forskjellige registre kan være betenkelig. Men en slik sammenstilling kan gjøres uten fødselsnummer. Man kan bruke opplysninger som navn, adresse og fødselsdato, og treffsikkerheten blir ca. 98%. [...] På bakgrunn av dette mener jeg fødselsnummeret ikke er egnet som utgangspunkt for diskusjon om kobling av registre. [...] Angrep på fødselsnummeret er et angrep på et hjelpemiddel for å foreta kobling, mens det er selv[e] koblingen vi vil kontrollere.

Uenighet om hvordan fødselsnummeret skal reguleres er fortsatt et diskusjonstema, selv om debatten ikke lenger foregår like høylytt. Det jeg tror var årsaken til de store forskjellene i synet på fødselsnummer i 1970-årene, var om kritikken ble begrunnet rasjonelt eller emosjonelt. Det juridiske miljøet så rasjonelt på nummeret. Bruk av fødselsnummer eller bruk av annen identifikasjon utgjorde ingen betydelig sikkerhetsforskjell. Befolkningen tror jeg imidlertid hadde en rekke emosjonelle motiver som farget deres oppfatning av personnummeret. En av disse var antakelig at nummerering av mennesker skapte assosiasjoner til jødeutryddelsen og Auschwitz. Dette alene må ha gitt kraftig avsmak. Dernest var det enkelte som ikke likte nummeret fordi det innebar en svekkelse av den personlige identiteten. Det menneskelige ble svekket, den enkelte ble redusert til en navnløs tallrekke som inngikk i et stort samfunnsmaskineri.⁸⁴ I tillegg kan våre sterke nasjonale navnetradisjoner ha virket inn. I Norge sier navnet ditt mye om din familie og tilhørighet, og i forlengelse av dette – hvem du er.⁸⁵ Likevel, det var mulighetene for kobling som som oftest ble brukt som argument mot personnummeret i pressen. Av Knut Selmer ble dette forklart på følgende måte:

⁸³ Denne formen for kritikk gjenfinnes i følgende artikler: Adresseavisen 05.11.77, Aftenposten 23.07.76, Agderposten 01.06.77, Dagbladet 22.06.77, DT BB des. '77, Harstad Tidende des.'77, Kapital 20.03.76.

⁸⁴ Denne typen kritikk gjenfinnes i følgende artikler: Telemark Arbeiderblad 07.12.76, Tønsberg Blad 17.07.74, Farmand 1.11.75, Norges Handel og Sjøfartstidende 23.05.77 og 26.05.77.

⁸⁵ Bing 1991, s. 69.

”fødselsnummeret oppfattes av mange, med rette eller urette, som selve nøkkelen til kobling av registre og dermed til uttøylet kontroll og maktbruk.”⁸⁶

Misbruk av registre

Misbruk av registre utgjorde en meget sammensatt gruppe med klager. I avisutklippene kom det fram kritikk mot en rekke ulike former for misbruk. Enkelte av dem gjaldt spesifikt for privat sektor, som for eksempel klager på bruk av direkte-reklame i markedsføringsøyemed.⁸⁷ Andre klager gjaldt registre generelt, som for eksempel at registre dukket opp igjen på søppelfyllinger rundt om i landet når de skulle ha vært makulert.⁸⁸ Og andre klager der igjen var rettet mot parlamentarikerne, som for eksempel ble kritisert for å la Norge utvikle seg til et internasjonalt ”dataparadis” på grunn av manglende regelverk for behandling av person-dataregistre og datatrafikk.⁸⁹

At datasikkerheten var et problem, ble bekreftet av det parlamentarisk oppnevnte utvalget som undersøkte bruken av personopplysninger i offentlig sektor. De hadde undersøkt sikkerheten til offentlige edb-systemer, og deres funn avdekket store mangler:

Resultatene av utvalgets undersøkelser viser at ca. 20 % av de offentlige edb-system med persondata ikke hadde noen spesiell form for sikring mot at uvedkommende i eller utenfor institusjonen kunne få tilgang til opplysningene i systemet. For mange system som hadde iverksatt sikringstiltak, var tiltakene mangelfulle og kun rettet mot enkelte sider ved sikringsproblemene.⁹⁰

En rekke ulike sikringstiltak ble foreslått i avisene for å forbedre situasjonen: innsyn i registre, korreksjon av feilaktige opplysninger, krav om relevans, regler for destruksjon, foreldelsesfrist for opplysninger, tyverisikring, fortsatt bruk av skjønn i beslutnings-situasjoner, krav om fullstendighet, med mer. Likevel, i denne sammenheng må jeg poengtere at til tross for manglende sikkerhetstiltak, var neppe datakriminalitet noe utbredt problem på i Norge i 1970-årene. De fleste som arbeidet med edb var tilknyttet Dataforeningen, og denne holdt god oversikt over miljøet.⁹¹

⁸⁶ Selmer i Bratholm m.fl. (red.) 1986, s. 597.

⁸⁷ Denne typen frustrasjon kom blant annet til uttrykk i: DT BB des.’77, Farsunds avis des.’77, Lillesandsposten des.’77, Nordlands Framtid des.’77, Telemarkingen des.’77, Østfoldposten des.’77.

⁸⁸ Dagningen 31.07.76, Nordlands Framtid 06.02.76, Nordlandsposten 05.02.76 og VG 30.04.76.

⁸⁹ Frykt for at land skulle bli dataparadiser gjenfinnes bl.a. i følgende artikler: Aftenposten 05.02.74, NH & ST 01.03.74. Frykt for at det norske datanettet skulle tappes av aktører i utlandet stod i Aftenposten 09.08.74. Krav om regler for kontroll med den internasjonale datastrømmen gjenfinnes bl.a. i følgende artikler: Demokraten 19.03.75, Tiden 22.03.75, Arbeiderbladet 29.05.75, NH og ST 01.03.74.

⁹⁰ NOU 1975:10, s. 62.

⁹¹ Henviser til samtale med Eivind Barca 17.02.09.

Som det framgår av forslagene til sikkerhetstiltak, var en rekke av disse rettet mot reguleringer av hva som kunne stå i et register. I takt med at teknologien og lagringskapasiteten ble forbedret, utviklet enkelte registereiere en uvane av å samle inn flere opplysninger enn det som var nødvendig for å utføre en oppgave. I en rekke tilfeller ble opplysningers relevans nedprioritert til fordel for eventuell senere nytteverdi. Begrunnelsen for denne praksisen må kunne kalles svak:

Utvalget [*Kredittopplysningsutvalget*] mener å ha konstatert en tendens, ikke minst ved organisasjoners datainnsamling ved innmeldingsskjema e.l., til å innhente opplysninger i større utstrekning enn påviselig påkrevet for formålet. Resonnementet er da formentlig at det i slike tilfelle koster lite å få opplysningene inn, og at det kan være godt å ha dem i fall en får bruk for dem.⁹²

I hvor stor grad overivrig registrering av opplysninger skal regnes som misbruk, er en definisjonssak. En form for misbruk som derimot var et klart tilfelle av misbruk, var datatyveri. Datatyveri var også temaet for den mest omtalte saken i avisutklippene. Ingen annen sak var like fremtredende i avisutklippene som anklagen om datatyveri fra Rikstrygdeverket.⁹³

I en artikkel i *Aftenposten* 18. januar 1974 hevdet edb-ekspert og frilansjournalist Thomas Gilb at en illojal dataoperatør hadde solgt en kopi av et databånd fra en offentlig etat. På databåndene var det opplysninger om personer med bestemte sykdommer. Kjøperen av databåndet var etter sigende et medisinsk firma som skulle utnytte opplysningene for å tilby de registrerte bestemte hjelpemidler. Dette forholdet hevdet Gilb at ble kjent for ham under en nordisk datakonferanse i København i 1970, da en sjef for et konsulentfirma fortrolig seg til ham og en kvinnelig journalist i *Svenska Dagbladet* om at han hadde betalt en dataoperatør 10 000 kroner for å få utlevert magnetbåndregistre fra Rikstrygdeverket.⁹⁴

Saken ble først gjort kjent i *Norges Handels- og Sjøfartstidende* i 1970, men fikk på det tidspunktet lite oppmerksomhet. Først gjennom artikkelen i *Aftenposten* fire år senere ble pressen interessert i saken. Som følge av pressens interesse ble det satt i gang politietterforskning av saken, og Gilb ble tatt inn avhør. I avhør gjentok han sine påstander mot Rikstrygdeverket, men Gilb nektet å oppgi hvem han hadde fått informasjonen av. Han mente at han som frilansjournalist var pålagt å beskytte sine kilder. Hvis han avslørte kilden, risikerte han at det ville svekke hans næringsgrunnlag som edb-konsulent, og det ville svekke hans tillitsgrunnlag overfor klienter og andre kilder. I henhold til Gilb var heller ikke kilden

⁹² NOU 1974:22, s. 32.

⁹³ Se Vedlegg 1, Tabell 1.1.

⁹⁴ Sammendraget er basert på presentasjon av saken i pressen, se bl.a.: *Aftenposten* 18.02.74, *Arbeiderbladet* 31.01.74, *Bergens Tidende* 25.01.74, *Dagbladet* 15.06.76, *Fredrikstad Blad* 25.01.74, *VG* 31.01.74.

det sentrale ved saken. Hvis så hadde vært tilfellet, ville mannen ha blitt straffeforfulgt da saken ble kjent første gang. Det som var viktig, var å sikre opplysninger i norske databanker.

Gilbs manglende samarbeidsvilje med påtalemakten med hensyn til kilden førte til at de anket kravet om å få oppgitt kilden gjennom alle instanser i rettssystemet. Høyesterett framholdt kravet om at kilden skulle oppgis, en dom mannen selv opplevde som et angrep på pressefriheten:

Sakens utfall er et klart inngrep i pressens reelle muligheter til å offentliggjøre saker av så sterk offentlig interesse som sikkerhetsbrudd på edb-arkiver. Pressefriheten har fått en redusert mulighet i og med Høyesterettsdommen. Den vil resultere i at kilder til så interessante opplysninger som mine ikke våger å oppgi noe som helst.⁹⁵

Til tross for domsavgjørelsen nektet Gilb fortsatt å avsløre kilden sin. At navnet på kilden ikke ble kjent, gjorde det vanskelig for Rikstrygdeverket å rydde opp i forholdet. De valgte derfor å stevne Gilb for ærekrenkelse, og forlangte mortifikasjon av påstandene. Under rettssaken ble Gilbs påstander bekreftet av den svenske journalisten som hadde vært til stede under samtalen i København. I dommen fant Lagmannsretten likevel ikke at det var ført nok bevis for forholdet han anklaget Rikstrygdeverket for, og de injurierende påstandene ble kjent døde og maktesløse. Gilb selv ble funnet ikke skyldig.

I ettertid kan troverdigheten til Gilbs påstander diskuteres, men det endrer ikke det faktum at saken skapte stor oppstandelse i sin samtid. Antakelig hadde den massive mediedekningen av saken sammenheng med at datatyveriet skulle ha forekommet hos nettopp Rikstrygdeverket. I 1974 var det åtte år siden institusjonen hadde blitt opprettet.⁹⁶ Siden Rikstrygdeverket var en ny institusjon i 1970-årene, hadde den antakelig ikke opparbeidet seg det tillitsforhold til befolkningen som den nyter i dag.⁹⁷ Den manglende tilliten slo spesielt sterkt ut for Rikstrygdeverket, da de var blant de institusjoner som hadde flest personregistre.

Den utbredte uroen for misbruk av registre representerte ikke en moderne frykt. Frykten for misbruk av registre ble aktualisert under personverndebatten, men mye tidligere hadde samme problematikken forekommet. Et av de mest kjente tilfellene av misbruk av registre, fant sted under krigen. Historien om hjemmefrontens sabotasjeaksjon mot Arbeidstjenestens hullkortmaskin har i ettertid blitt en legende i dataverden, men har fått mindre plass i personvernsammenheng. Sabotasjeaksjonen står kort oppsummert i NOU 1986:12:

⁹⁵ VG 19.06.74.

⁹⁶ Furre 1993, s. 295.

⁹⁷ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

Legendarisk i dataverdenen er historien om hullkortanleggene til Watson Norsk (nå IBM) og forsikringsselskapet Norsk Folk som ble sprengt av norske sabotører. Anleggene var de to eneste i sitt slag i Oslo, og skulle ved hjelp av folkeregisteret, brukes til innkalling av unge nordmenn i tre årsklasser til arbeids- og krigstjeneste for den tyske okkupasjonsmakten. Vellykkede sprengninger førte til at maskinene ble satt ut av drift for lang tid og hele innkallingsaksjonen oppgitt, fordi den ville blitt for arbeidskrevende uten hullkortmaskinene.⁹⁸

Denne aksjonen har for ettertiden understreket alvoret knyttet til personvern fordi en gjennomføring av innkallingen kunne ha fått fatale konsekvenser. Aksjonen blir av Jon Bing ansett for å være utslagsgivende for det norske synet på personvern: ”Personlig tror jeg denne erfaringen har farvet den norske personverndebatten med et alvor som nok mangler i rettspolitiske diskusjoner i mange andre land. Og denne grunnfargen skinner faktisk igjennom selv om ikke legenden – eller episoden den bygger på – i det hele tatt nevnes.”⁹⁹ Med dette mente Bing at episoden også har vært viktig etter krigen fordi episoden understreket betydningen og alvoret som knyttet seg til personvernspørsmålet. Episoden hadde antakelig også innflytelse på arbeidet med personregisterloven fordi politikerne som skulle vedta loven hadde både krigen og episoden friskt i minne, og forstod behovet for å innføre reguleringer.¹⁰⁰

Forskningsmetode på ville veier

Mens anklagen om misbruk av Rikstrygdeverkets registre var den enkeltsaken som var mest omtalt i avismaterialet, var mangelfull forskningsmetode det mest omdiskuterte enkelttemaet.¹⁰¹ Mens tilliten til det offentlige var høy, var derimot frykten for misbruk av personopplysninger i forskning stor.¹⁰² Tvilsom bruk av forskningsmetode er også blant de temaene som har vedvart lengst i personverndebatten. Slik eksemplifisert, ble temaet diskutert allerede i 1960-årene, og det blir fortsatt diskutert den dag i dag.

På 1950-tallet nøt forskning en helt annen status enn hva disiplinen gjør i dagens Norge. Vitenskap og forskning ble ansett for å være blant de byggeklosser som skulle være med og bygge opp den sosialdemokratiske samfunnsstrukturen. I etterkrigstiden ble en stor grad av myndighet overført fra styresmaktene til spesialistene, i den tro at deres ekspertise ville lede fram til en best mulig utvikling.¹⁰³ Deres forskning skulle legges til grunn når det

⁹⁸ NOU 1986:12 *Datateknikk og samfunnets sårbarhet*, s. 113, gjengitt i Jon Bing 2009a, s. 1.

⁹⁹ Bing 2009a, s. 2.

¹⁰⁰ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁰¹ Se Vedlegg 1, Tabell 1.1.

¹⁰² Se Vedlegg 1, Tabell 1.4.

¹⁰³ Sejersted 2005, s. 234, Slagstad 1998, s. 398.

skulle innføres reformer på ulike områder i samfunnet. I takt med at betydning av forskning ble understreket, vokste også forskernes samfunnsposisjon. Forskning ble etter hvert gitt en egenverdi, og undersøkelser behøvde ikke lenger alltid å legitimeres ved å henvise til samfunnsnytt. Spesielt samfunnsvitenskapene var i sterk vekst. Fordi forskerne fortsatt hadde et bilde av sin egen virksomhet som et gode for samfunnet, kom det som en overraskelse på forskningsmiljøet da deres valg av forskningsmetode i 1960-årene ble utsatt for tiltakende kritikk, spesielt på grunn av manglende forespørsel om samtykke fra deltakerne i studier. Forundringen deres var stor da det ble stilt krav om et lovhjemlet personvern. Et slikt vern komme til å sette grenser for forskningens muligheter.¹⁰⁴

For å illustrere mitt poeng om at det var en endring, har jeg valgt ut to forskningsdebatter som på en god måte både demonstrerer endringer i synet på forskning og som demonstrerer de generelle personvernproblemene i 1970-årene: debatten om Statistisk sentralbyrås elevregister og debatten om bruk av edb i forebyggende helsearbeid. Førstnevnte er tatt med fordi den dannet bakgrunnen for den første parlamentariske debatten om personvern, en debatt som ble første skrittet på veien mot en lovregulering av personvernet. Videre er debatten meget interessant fordi den er den mest langvarige debatten jeg har kunnet spore. Jeg har funnet referanser til denne debatten fra 1971 og jevnlig fram til 1977, som var sluttpunktet for avismaterialet mitt. Bruken av edb i forebyggende helsearbeid er tatt med fordi den var den absolutt mest omtalte forskningsdebatten i avisutklippene.¹⁰⁵

Kjernen i debatten om SSBs elevregister var hvorvidt Byrået skulle ha rett til å innhente og lagre opplysninger ved bruk av personnummer, noe som ville medføre at informasjon kunne føres tilbake til avgiver av opplysningene. Tidligere i SSBs historie hadde ikke denne metoden for lagring og gjenfinning av opplysninger vært aktuell, men moderne teknologi skapte nye muligheter for statistikkproduksjon. Av Byrået ble metoden kalt det ”arkivstatistiske system”. Tanken bak det arkivstatistiske system var at opplysninger ikke lenger skulle hentes inn ved folketellinger, men i stedet skulle opplysninger hentes inn fra individuelle oppgavegivere. Opplysninger som ble hentet inn, skulle arkiveres gjennom lengre tid, slik at de var tilgjengelige og kunne hentes fram ved behov, og slik at samme informasjon kunne brukes om igjen i ulike sammenhenger. Forutsetningen for at denne typen statistikkproduksjon skulle være mulig, var at datamaskiner ble anvendt. Disse gjorde det mulig å ordne, lagre og gjennom søke store datamasser på kort tid og med små kostnader. Teknikken hadde imidlertid en forutsetning: opplysningene måtte være lagret ved hjelp av et

¹⁰⁴ Alver og Øyen 1997, s. 84.

¹⁰⁵ Se Vedlegg 1, Tabell 1.1.

entydig identifikasjonssystem (fødselsnummer for personer og foretaksnummer for bedrifter).¹⁰⁶

I tilfellet med elevstatistikken hadde Byrået planlagt å benytte seg av denne metoden. SSB ønsket å begynne innsamlingen av informasjon som skulle brukes som grunnlag for en nasjonal utdanningsstatistikk i forbindelse med folketellingen i 1970. Det fantes ikke et klart definert mål med denne statistikken, men Byrået antok at den ville være av interesse for utdanningsmyndighetene i deres arbeid, og at den ville være av interesse på de fleste personstatistiske områder.¹⁰⁷ Opplysningene som ble hentet inn ved folketellingen skulle være grunnlagsmaterialet for statistikken, mens oppdateringer ville bli gjort kontinuerlig ved å få informasjon utlevert fra utdanningsinstitusjonene.¹⁰⁸ Heller ikke i dette forskningsprosjektet ble det bedt om samtykke før utlevering av informasjon, noe som fikk kritikk i pressen.¹⁰⁹

Da Byrået begynte arbeidet med statistikken i 1971, hentet de inn følgende opplysninger: elevenes fødselsdato, personnummer, bostedskommune, skolens nummer, klasse, måned og år for påbegynt og avsluttet utdanning, utdanningens art, hvorvidt det var hel- eller deltidsutdanning og hvorvidt utdanningen ble fullført eller ikke. I tillegg hentet de inn mange ulike karakteropplysninger: avgangskarakterer fra grunnskolen i alle fag, karakterer fra elever i yrkesskole, hovedkarakter fra realskoleeksamen, avgangskarakter fra gymnaseksamen, avgangskarakter fra merkantile skoler og endelige karakterer fra universiteter og høyskoler. I 1974-75 skjedde det en endring i materialutvalg ved at de eneste eksamenskarakterene som ble tatt med, var avgangskarakterer fra grunnskolen i fagene norsk, engelsk, annet fremmedspråk og matematikk.¹¹⁰ Fra og med 1973 ønsket SSB å utvide statistikken ved å tilføye en statistikk over påbegynt utdanning. Hensikten skulle være å bedre belyse elevstrømmen gjennom hele skoleverket. I 1973 ble det også tatt initiativ fra Gymnasrådet om å danne et register over artiumsresultater, men dette registeret viste seg vanskelig å holde oppdatert.¹¹¹ I alle tilfeller fant utleveringen av opplysninger sted uten at det ble innhentet samtykke fra elevene eller deres foreldre.

Saken ble kjent for befolkningen i 1971. På vårparten dette året publiserte VG en rekke skandalepregede oppslag om elevregisteret.¹¹² Interessen for saken spredte seg også snart til Stortinget, noe jeg vil påstå vitner om betydningen av saken. Utdanningsstatistikken

¹⁰⁶ Aukrust og Nordbotten 1969, s. 7.

¹⁰⁷ Aukrust og Nordbotten 1969, s. 24, Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 175.

¹⁰⁸ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 176.

¹⁰⁹ For denne typen kritikk, se blant annet: Arbeiderbladet 16.08.73, Vesterålen 27.02.73, Aftenposten 16.02.74, Morgenavisen 10.11.76.

¹¹⁰ Se note i Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 176.

¹¹¹ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 176.

¹¹² Soltvedt i Soltvedt (red.), s. 177.

ble av politikerne både trukket fram i den første politiske debatten om personvern i oktober 1971, hvor representant Platou fra Høyre interpellerte på spørsmålet, og siden dannet statistikken grunnlaget for en separat interpellasjon fra Høyres representant Egil Endresen i november samme år. Han ønsket en egen uttalelse fra kirke- og undervisningsministeren om registeret.¹¹³

Arbeidet med registeret ble trappet ned etter få år som følge av at statistikken viste seg å ha liten nytte. Den endelige avslutningen for registeret kom i 1980, da Datatilsynet påla skolene konsesjonsplikt, noe som medførte at skolene måtte være mer restriktive i forhold til utlevering av elevdata.¹¹⁴ Konsesjonsplikten ble slutten på statistikken i sin daværende form, selv om utdanningsstatistikk fortsatt produseres. Kanskje er dagens fravær av kritikk av denne formen for statistikkproduksjon nok et utslag av at hva vi finner akseptabelt fra et personvern-synspunkt har forflyttet seg.

Kritikken av registeret ble kort oppsummert i et leserinnlegg i Aftenposten. Denne oppsummeringen syntes jeg er beskrivende for elevregisteret så vel som personverndebatten generelt:

Det hersker en mistenksomhet og frykt for dataregistre. Mistenksomhetene knytter seg bl.a. til den statlige og kommunale forvaltnings bruk og planlagte bruk av EDB-systemer med personopplysninger. George Orwells uhyggelige visjoner om "storebror" som ser oss, spøker i underbevisstheten. Men selv om den virkelighet som omgir oss i dag og det samfunn vi regner med å kunne leve i både i 1984 og lenger, ikke gir grunnlag for å mane frem en stat i ond maktutfoldelse, er det ikke vanskelig å forestille seg at personopplysninger kan utnyttes urettmessig eller på skadelig måte. Denne betenkelighet er gjort gjeldende også i forbindelse med det sentrale elev- og eksamensregister som ble opprette i 1971, hvor alle viktige opplysninger om den enkelte elevs skolegang samles. Spinkel hjemmel for innhenting av opplysninger, en utilfredsstillende praksis for bruken og manglende garantier mot misbruk. Folk må kunne være trygge på at de beskyttelsesmidler som finnes tilgjengelig anvendes. Vi må vite hva som registreres, hva de skal brukes til og hvem som har adgang.¹¹⁵

Utdraget fra Aftenposten demonstrerer klare forskjeller sammenliknet med kritikken av Prosjekt Metropolitt. Etter hvert som personverndebatten utviklet seg, ble kritikken av privatlivets fred nedtonet til fordel for mer teknologiorientert kritikk, slik som kritikk av metodevalg i forskning og ønsket om registervern.

I få saker ble metodevalget like sterkt kritisert som i forbindelse med bruk av edb i forebyggende helsearbeid. I 1970-årene lanserte forskere ved Institutt for hygiene og

¹¹³ Seip i Djønne (red.), s. 3.

¹¹⁴ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 177.

¹¹⁵ Aftenposten Aften 09.10.73.

sosialmedisin ved Universitetet i Bergen, ledet av professor Tor Bjerkedal og amanuensis Lorentz M. Irgens, en metode som kunne brukes til forebyggende helsearbeid. Forskerne testet ut metode i en rekke forskjellige forsøk, blant annet ble den brukt til å avdekke mistrivsel på arbeidsplassen, til å undersøke oppvekstvilkårene til 4-åringer i Rogaland og til generell psykisk diagnostikk. Den mest omtalte bruken av metoden var imidlertid da 524 skoleelever fra de seks laveste klassertrinnene ved Lyshovden skole i Bergen skulle diagnostiseres for å avdekke mistrivsel ved skolen.¹¹⁶

Metoden gikk ut på at klasseforstander skulle fylle ut et spørreskjema for den enkelte elev. Skjemaet var spesielt utarbeidet for formålet, og inneholdt 20 spørsmål relatert til konkrete symptomer og tegn (aggressivitet, hukommelse, hygiene, sosial kontakt med andre, etc.), hvor lærer krysset av i en rubrikk for passende svaralternativ. Alle svaralternativene var gradert, slik at når skjemaet ble edb-behandlet, ville den enkelte elev få et totalt antall poeng. Avhengig av poengsummen den enkelte fikk, kunne det regnes som sannsynlig eller ei om eleven behøvde oppfølging av skolehelsetjenesten.¹¹⁷ Forskerne bak metoden tok til orde for at en slik undersøkelse burde gjøres årlig for å oppnå en systematisk oppfølging av elevene.¹¹⁸

Forskerne som hadde utarbeidet metoden hevdet at den hadde følgende fordeler: skolehelsetjenesten ville fange opp et problem tidlig, noe som ga et bedre utgangspunkt for behandling, og skolen ville ha oversikt over trivselsproblemer blant elevene. En slik oversikt ville gjøre det lettere for skolen å disponere tilgjengelige behandlingsressurser der de ga mest utbytte, og den ville være en forutsetning for planlegging og evaluering av ulike tiltak av primærforebyggende art.¹¹⁹

Forskerne hadde utviklet metoden for tidlig å kunne avdekke negative forhold, slik at det ville bli enklere å drive preventivt helsearbeid. Intensjonen var derfor å bedre helsetjenesten og derigjennom skoleelevers hverdag. Men undersøkelsen ble mottatt med massiv kritikk, og Bjerkedal måtte gå ut i pressen for å forsvare arbeidet sitt.¹²⁰ Flere forhold ved undersøkelsen ble kritisert: forskerne hadde ikke sørget for å følge opp elevene etter undersøkelsen, og foreldre ble ikke inkludert i noen del av prosessen.¹²¹ Det var imidlertid forskernes problemforståelse som ble oppfattet som aller mest problematisk. Forskerne hadde

¹¹⁶ Se Vedlegg 1, Tabell 1.1.

¹¹⁷ Johnsen 1978, s. 33.

¹¹⁸ Irgens m.fl. i Blekeli og Selmer (red.) 1977, s. 163.

¹¹⁹ Irgens m.fl. i Blekeli og Selmer (red.) 1977, ss. 163-164.

¹²⁰ Artikler hvor forskerne forsvare sin metode kan gjenfinnes i følgende aviser: Aftenposten Aften 20.09.76, Arbeiderbladet 23.09.76, Fremover 22.09.76, Lofotposten 22.09.76, Vestfold 21.09.76, Vårt Land 23.09.76.

¹²¹ Undersøkelsen ble kritisert fordi foreldrene ikke var blitt spurt når spørsmål om å iverksette hjelpetiltak for deres barn ble planlagt, og deres betraktninger om barna ble ikke tatt med i vurderingen som ble brukt for å diagnostisere elevene (Johnsen 1978, s. 35, Fugelli m.fl. 1977, s. 167).

valgt å ta utgangspunkt i at det var forhold ved elevene selv som lå til grunn for mistrivsel. Foreldre og andre leger mente imidlertid at misstilpasning likeså gjerne kunne spores tilbake til andre forhold i elevenes hverdag, slik som skole, lærere eller hjemmet. Slik de så det hadde forskernes snevre tilnærming til problemet allerede utelukket mange årsaker som kunne føre til mistrivsel.¹²² Det oppstod også problemer som følge av at forskerne hadde behandlet menneskelig mentalitet som en målbar størrelse. For å skape et bilde av den enkelte elevs personlige egenskaper hadde forskerne brukt som utgangspunkt lærernes subjektive vurderinger av elevene. Disse skulle så omregnes til kvantitative størrelser. Andre leger i 1970-årene mente imidlertid at subjektive vurderinger ikke kunne omregnes til definitive tall, og disse legene konkluderte derfor med at den målbarheten som forskerne bak Bergensundersøkelsen tok til orde for ikke eksisterte.¹²³

Etter å ha sett på ulike forskningsdebatter, debatter som jeg i denne sammenheng har brukt Prosjekt Metropolitt, SSBs elevregister og Bergensundersøkelsen som eksempler på, mener jeg det vil være hensiktsmessig å dele debattene inn i to grupper: tidlige og sene debatter. De tidlige debattene kjennetegnes av at de er debatter om samfunnsetiske problemstillinger. Kjernen i de tidlige debattene er som regel krenkelser av individets integritet eller private sfære. Disse debattene oppstod som oftest fordi enkeltpersoner utviste et stort engasjement.¹²⁴ De senere debattene var derimot langt mer teknologiorienterte. Ankepunktet mot debattene var primært valget av metode, kritikken av overgrep mot privatlivet var langt mer nedtonet. Debattene representerte ikke lenger enkelttilfeller, men opptrådte samtidig med en lang rekke liknende debatter. For å konkludere vil jeg derfor hevde at personverndebattene begynte som en debatt om etikk, og ble til en debatt om teknologi. Elevregisteret demonstrerer godt overgangen fra den ene til den andre perioden. I forbindelse med den debatten ble tidligere debatter om etikk knyttet sammen med moderne debatter om registre og kobling. Dette todelte mønsteret vil jeg påstå er gjeldende for personverndebatten generelt, men det kommer spesielt godt til fram i forbindelse med forskningsdebattene.

¹²² Johnsen 1978, s. 35, Fugelli m.fl. 1977, s. 168, Dagbladet 25.03.76.

¹²³ Fugelli m.fl. 1977, s.169, Johnsen 1978, s. 34.

¹²⁴ I Prosjekt Metropolitt sitt tilfelle har jeg sporet debatten tilbake til noen enkeltaktører. Disse var avisen *Aftenposten*, som viet saken stor spalteplass med mye negativ omtale (Höem 1968, s. 5). Dernest var det foreldrene til barna. Disse protesterte aktivt, ved en skole ble også foreldrenes protest formelt organisert. (Höem 1968, s. 23). En av de mest fremtredende av foreldrene var høyesterettsadvokat Tore Tvedt. Han var selv far til en av guttene i undersøkelsen, og han satt i en undersøkelsesgruppe om prosjektet ved det Juridiske Fakultet ved Universitetet i Oslo (Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09). Hans engasjement ble delt av kollega og jussprofessor Knut Selmer, som også var aktiv i debatten (Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09). For å underbygge hvor betydningsfulle disse aktørene var for å skape debatt om undersøkelsen, kan debatten i Norge sammenliknes med debatten i Sverige. Sverige fikk sin Metropolitt-debatt først i 1986, da undersøkelsen var sluttført (Freese 1987, s. 66) Og det til tross for at debatten i Sverige var langt mer intensiv enn hva den var her hjemme (Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 177).

Storebror ser deg!

Et av gjennomgangstemaene i enhver personverndebatt er frykten for *storebror*. *Storebror* er symbolet på det samfunn som gjennom overregistrering utvikler autoritære tilstander. Jeg har ikke funnet grunn til å tro at det i etterkrigstidens Norge var en utbredt frykt for at samfunnet holdt på å bli omformet så radikalt. I stedet tror jeg *storebror* bør forstås som en reaksjon mot en samfunnsutvikling som ble oppfattet som problematisk. Spesielt to former for overvåking som ble debattert i 1970-årene påkaller for meg *storebror*-assosiasjoner. Det er i forbindelse med kameraovervåking og politisk overvåking. Denne formen for kritikk var lite utbredt sammenliknet med omtalen av de temaer jeg har gjengitt foran. Jeg har likevel valgt å ta med overvåking som et eget emne i presentasjonen. Det kommer av at kameraovervåking siden ble delvis regulert av personregisterloven, og fordi politisk overvåking ble et debatttema da personregisterloven ble diskutert i Odelstinget i 1978.

Kritikk av kameraovervåking bestod i avismaterialet av kritikk mot bruk av kameraer på offentlige områder, som trafikk og togstasjoner, og overvåking av de ansatte på arbeidsplassen.¹²⁵ Det mest graverende eksempelet som jeg har funnet på denne formen for overvåking, var det tilfellet som ble avdekket hos A/S Spar-Kjøp i 1971.¹²⁶

I juni 1971 ble det avslørt at ledelsen ved postordreforretningen A/S Spar-Kjøp i 1970 hadde sørget for å installere fire kameraer som kunne overvåke de som jobbet i bedriftens lager- og ekspedisjonslokale i Laksevåg. Filmen fra kameraene ble vist på en TV-skjerm på ekspeditørens kontor, hvor kun han selv og firmaets disponent hadde adgang.

Saken ble slått opp av blant annet *Bergens Arbeiderblad*. De gjenga et referat fra et medlemsmøte i Bergens- Handel og Kontorfunksjonærers forening, hvor foreningens sekretær, som talte om datasystemer og tv-kontroll i arbeidslivet, hadde opplyst at han kjente til et Bergensfirma som hadde bygd opp et internt tv-system for kontroll av sine 22 ansatte.

I avisoppslag om saken ble det gitt uttrykk for en holdning til bruk av videoovervåking som for en moderne leser framstår som utrolig: "Sannsynligvis ser mange dyktige og velkvalifiserte menn og kvinner her en sjanse til å vise hva de virkelig duger til", og tv-overvåking ble av enkelte framstilt som den "fullkomne kontroll med selve arbeidsinnsatsen". De ansatte på sin side opplevde situasjonen annerledes. De opplevde overvåkingen som "Et forferdelig press," og de så på bedriften som "en umenneskelig arbeidsplass."¹²⁷

¹²⁵ Kritikk av overvåkning av trafikk: Aftenposten Aften 14.04.76 og 24.04.76, Finnmark Dagblad 01.10.73, Sunnmøre Arbeideravis 18.10.73. Kritikk av overvåkning av togstasjoner: Haugesunds Avis 16.10.73. Kritikk av overvåkning på arbeidsplasser: Dagbladet 09.06.75, Fremtiden 28.11.77, Handel og kontor nr. 6 1977.

¹²⁶ Presentasjonen av saken er basert på en artikkel i bladet *Aktuell* (Aktuell nr. 27, 3. juli 1971).

¹²⁷ Sitatene ble gjengitt i *Aktuell* nr. 27, 03.07.71, ss. 9-10.

Av ledelsen ble det hevdet at kameraene hadde til hensikt å overvåke rullebåndet de ansatte jobbet langs, slik at hvis ansvarlig arbeidsleder ikke var til stede samtidig som kolliene hopet seg opp i "flaskehalser" på båndet, kunne ledelsen tilkalle folk fra andre avdelinger til å ta seg av problemet. I tillegg skulle kameraene beskytte bedriftens varer mot tyveri.¹²⁸ Formålet med kameraene ble imidlertid opplevd noe annerledes av de som hadde jobbet ved bedriften. En ansatt kommenterte i intervju til bladet *Aktuell*:

TV-kameraene som henger oppe under taket, kan vendes i alle retninger og det *har* hendt at det har vært rettet inn mellom reolene, der de ikke kan gjøre noen annen misjon enn å overvåke de ansatte. Jeg ble en gang selv kalt opp til direktørens kontor, han fortalte han hadde sett meg i arbeide og var fornøyd med meg. Da forstod jeg at han måtte ha fulgt med gjennom TV, det gikk kaldt gjennom meg når jeg tenkte på det, det var nifst, og jeg sluttet i firmaet like etterpå.¹²⁹

Problemet med overvåking var ikke bare at de ansatte kunne holdes under oppsikt. I tillegg lot bedriften være å informere om overvåkingen. Systemet ble installert uten at de ansatte ble forespurt, nyansatte ble ikke informert om situasjonen, og det var ingen oppslag i lokalet som ga beskjed om at det var overvåket. Problemet ble ytterligere satt på spissen som følge av at de ansatte som ble overvåket muligens i mindre grad enn andre sørget for å hevde seg selv og sine interesser. Som *Aktuell* skrev: "Bedriften kan opprettholde et lavt lønns-nivå, og en streng kontroll med de ansatte, for bedriften vet at dersom en eller to kvinner slutter, vil det stadig finnes en eller to husmødre eller tenåringer som er interessert i en deltids-jobb."¹³⁰

Problemet med videoovervåking vil jeg betegne som vesensforskjellig fra problemet med politisk overvåking. Mens den det gjelder i det første tilfellet har mulighet til å fjerne seg fra problemet, har en i det siste tilfelle ingen mulighet til å gjøre noe med situasjonen. For mange er det spesielt politisk overvåking som klarest maner fram bildet av *storebror*.

En av Norgeshistoriens mest kjente politiske overvåkingssaker var Hole-Jacobsen saken. Lund-rapporten, oppsummeringen fra kommisjonen som ble nedsatt for å granske påstandene om ulovlig overvåking av norske statsborgere, har referert til denne saken som kulminasjonen av uroen omkring overvåkingspolitiets virksomhet.¹³¹

Saken kom for en dag i 1977, da tidligere statsminister Per Borten under et intervju i radioen uttalte at politisk overbevisning fram til slutten av 1960-årene kvalifiserte for overvåking. Uttalelsen førte til store reaksjoner i pressen. I ettertid kom det fram at kilden til

¹²⁸ Aktuell nr.27, 03.07.71, s. 10.

¹²⁹ Aktuell nr.27, 03.07.71, s. 10.

¹³⁰ Aktuell nr.27, 03.07.71, s. 11.

¹³¹ Dok nr 15(1995-96), s. 53.

statsministerens opplysninger var én mann, en pensjonert personalsjef fra Norsk Hydro ved navn Magnus Hole Jacobsen. Hole Jacobsen hevdet at han både i sin tid ved NSB, og senere ved Hydro, hadde vært vitne til undersøkelser av ansattes politiske overbevisning, som ble utført for å forhindre at kommunister ble tilbudt jobb i bedriftene. Kontrollen foregikk i henhold til ham ved at ansatte i bedriften tok kontakt med overvåkingstjenesten, som ga opplysninger om et eventuelt medlemskap i kommunistpartiet og om straffer og bøter.¹³²

Daværende justisminister Inger Louise Valle sendte saken til utredning av Kontrollutvalget for overvåkings- og sikkerhetstjenesten. Etter å ha undersøkt saken konkluderte utvalget med at opplysninger om politisk tilknytning i visse tilfeller kunne være relevante, og derfor var det berettiget å gi dem. Samtidig understreket de at det var forskjell mellom overvåking og registrering i personkontrolløyemed. Overvåking forutsatte aktiv, utadvendt og oppsøkende virksomhet, hvor opplysningene ble nedtegnet i en personlig mappe. Registrering i personkontrolløyemed var imidlertid en løpende systematisering av opplysninger som kunne hentes fra allment tilgjengelige kilder som ble oppbevart fordi de kunne bli av betydning. Det var sistnevnte gruppe opplysninger som kunne benyttes.¹³³

Politisk overvåking i Norge har vært en høyst reell virksomhet. Hvem som har utgjort fiendebildet har skiftet med tiden. I 1970-årene stod venstreradikale i overvåkingspolitiets søkelys. Mens medlemmer av NKP og SF i avtakende grad var av interesse, tiltok interessen for AKP(m-l). Sovjetisk etterretningsvirksomhet ble oppfattet som trussel mot rikets sikkerhet.¹³⁴ Overvåkingen ble derfor i 1970-årene anset for å være et tiltak mot den sikkerhetstrussel som industri- og teknologispionasje og femtekolonnevirksomhet utgjorde.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for innholdet i personverndebatten. I innledningen understreket jeg betydningen av debatten ved å si at den var en viktig årsak til at det i Norge ble innført en lov om personregistre. Debatten bidro etter mitt syn først og fremst til å avklare hva det var loven skulle beskytte. Jeg har knyttet innholdet i debatten til syv temaer: 1) privatlivets fred, 2) teknologifrykt, 3) kryssing av registre, 4) personnummer, 5) misbruk av registre, 6) forskningsmetode og 7) overvåking. Problemer på disse syv områdene mener jeg skapte en interesse i befolkningen for å få personvernet bedre regulert.

¹³² Dok nr 15(1995-96), s. 55.

¹³³ Dok nr 15(1995-96), s. 56.

¹³⁴ Bergh og Eriksen 1998, s. 426.

På bakgrunn av min gjengivelse av debatten ovenfor, har jeg utledet enkelte kjennetegn på den norske personverndebatten. For det første var debatten i all hovedsak en diskusjon omkring grensene for rettmessig bruk av personinformasjon. I mindre grad ble ulovlig bruk av personopplysninger diskutert. For det andre, personvern ble oppfattet som et spørsmål om vern av interesser så vel som beskyttelse av personlig integritet. Vern av opplysninger lagret i registre inngikk som en del av personvernet, men slik jeg har oppfattet debatten, favnet begrepet personvern videre. For det tredje, uroen for registre var i all hovedsak rettet mot staten. Jeg har tatt denne uroen til inntekt for styringsskepsis, men ikke statsskepsis. Det vil si at jeg har tolket uroen knyttet til registrene som et uttrykk for uro omkring den generelle samfunnsutviklingen, men ikke som et tegn på mistillit til staten.

Min fremstilling av personverndebatten skiller seg noe fra tidligere fremstillinger. Tradisjonelt sett har personverndebatten vært karakterisert som en debatt som omhandlet bruk av datateknologi og behandling av personopplysninger i registre. Den skal ha hatt sitt folkelige utgangspunkt i 1970, i forbindelse med debatten rundt SSBs elevregister. Jeg har imidlertid tatt til orde for at personverndebatten har bakgrunn i samfunnsdebatter fra 1960-årene. Disse debattene skiller seg fra debattene som fant sted i 1970-årene ved at de stilte spørsmålstegn ved grensene for privatlivets fred. Kjernen i de tidlige debatten var at de var diskusjoner omkring hvordan forholdet mellom borger og myndigheter skulle være. Disse debattene har jeg hevdet oppstod som følge av at samfunnet beveget seg over i en post-industriell fase, hvor individets rettigheter ble styrket i forhold til staten. De tidlige debattene ble siden fulgt av nye debatter. De nye debattene oppstod som følge av at edb-teknologien hadde endret forutsetningene for personvernet. For å forklare hvorfor de senere debattene fikk den tyngden de fikk, har jeg hevdet at en må ta med i betraktningen de tidlige debattene. Jeg mener disse er en viktig forklaring på hvorfor de senere personverndebattene ble så omfattende som de ble.

Ut ifra min argumentasjon bør personverndebatten forstås på følgende måte: I den opinionsdannende dagsordendebatten var det teknologi og registre som ble diskutert. Denne debatten hadde imidlertid røtter tilbake til en eldre debatt som omhandlet privatlivets fred. Mange av de temaer som ble diskutert under teknologi- og registerdebatten bygde på denne eldre konfliktlinjen. Det vil si at debatten i mange tilfeller kom til uttrykk som en registerdebatt, men bakgrunnen for at dette temaet ble diskutert, var en eldre konflikt vedrørende forholdet mellom individ og omverden. Slik jeg ser det, bør personverndebatten som en helhet derfor forstås som en debatt som omhandlet teknologi, registre og privatlivets fred.

Kapittel 3: Påvirkning og impulser til lovarbeidet

Innledning

I personverndebatten kom det fram at befolkningen i Norge opplevde at det var et misforhold mellom hva de regnet for å være akseptabel bruk av personopplysninger og gode forhold for personvernet, og den bruk av personopplysninger som faktisk forekom. Imidlertid kom det mindre klart fram i debatten hva slags reguleringer som ble regnet som nødvendige, og en helhetlig tilnærming til spørsmålet om reguleringer kom ikke til uttrykk.

Spørsmålet om *hvordan* ble til gjengjeld tatt opp av en gruppe entusiaster. Disse var i all hovedsak knyttet til det juridiske miljøet ved Universitetet i Oslo, men enkelte var også representanter i databehandlingsmiljøet, i statsadministrasjonen, i arbeidstakerorganisasjoner og i politikken. Gjennom deres arbeid med problemstillingene personvern, personregistervern, lovverk og datapolitikk begynte rammene for det som siden skulle bli personregisterloven å ta form. Fordi disse menneskene la grunnlaget som loven siden er bygget på, har jeg valgt å definere dem som et av lovens opphav. Deres bidrag var sentralt for utformingen av loven. Ikke bare laget de en modell som beskrev hva personvern var, de arbeidet også fram løsninger til hvordan personvernet skulle beskyttes. En rekke av deres forslag ble siden innarbeidet i loven, selv om ikke alle kom med. Arbeidet disse pionerene gjorde, mener jeg bør ses på som en årsak til at vi i Norge kom i gang med arbeidet med en personvernlov så tidlig som vi gjorde.

Utvalget av pionerer på personvernlovfronten er ikke en liste som inkluderer brede lag av befolkningen. I stedet kommer det tydelig fram at personvern tradisjonelt sett er blitt behandlet av fagmiljøer innen juss og teknologi. At det er et lite miljø som har tatt tak i denne problematikken, kan være en årsak til at den problemforståelsen av personvern som kommer til uttrykk i dette kapittelet er noe forskjellig fra den som kom til uttrykk i forrige kapittel.

I sitt arbeid med personvernspørsmålet har pionerene i større og mindre grad hentet inspirasjon fra internasjonale organisasjoner. Følgende fremstilles de ulike internasjonale organisasjonene, i tillegg til de ulike gruppene, foreningene, samarbeidsorganisasjonene og individene som jeg anser for å ha gjort pionerarbeidet på personvernfronten i Norge. Jeg ønsker å få frem hvem det var som innvirket på personregisterloven, hvilket utgangspunkt disse hadde for å involvere seg i personvernspørsmål, og hva de bidro med.

For å forstå pionerenes arbeid, trenger leseren også en viss innsikt i bakgrunns-situasjonen de arbeidet ut ifra. Innledningsvis har jeg derfor presentert denne. Deretter følger en systematisk gjennomgang av de personer, organisasjoner, lovverk og foreninger som påvirket loven. De ulike inspirasjonskildene til den norske personvernloven anser jeg for å være: 1) Universitetet i Oslos institutt for privatretts avdeling for jus og edb-spørsmål, 2) Den Norske Dataforening, 3) den svenske personvernloven, 4) OECD, 5) Europarådet, 6) Nordisk Råd, 7) LO og NAF og 8) et utvalg av norske enkeltaktører. Disse åtte kildene mener jeg har kommet med påvirkning og impulser til den norske personregisterloven.

Utvalget av aktører er ikke nødvendigvis fullstendig. De aktører som er opplistet, er kommet med fordi jeg har kunnet utlede deres betydning ut ifra de kildene jeg benyttet meg av. For å kartlegge hvem disse gruppene/personene var, har jeg benyttet meg av flere ulike metoder. Jeg tok utgangspunkt i faglitteratur om personvern. Faglitteraturen sammenliknet jeg med personregisterloven, for å se om det var mulig å utlede hvor innspillene var kommet fra. Deretter foretok jeg en kritisk gjennomgang av avismaterialet. I avisene ble det i enkelte tilfeller direkte henvist til en utvalgt gruppe, i andre tilfeller var det omtalen av et tema som gjorde det naturlig å ta det med i mitt utvalg. Til sist ble enkelte viktige aktører trukket fram av personene som jeg intervjuet i forbindelse med denne oppgaven. Det varierte valget av metode mener jeg har gjort at listen over aktører som innvirket på loven er ganske fullstendig. Enkelte aktører kan selvsagt ha blitt oversett, men de mest sentrale skal alle være med.

Utgangspunktet for pionerenes arbeid

Da de første interesserte tok tak i problematikken som var knyttet til temaet personvern og databehandling, måtte de forholde seg til enkelte premisser som var gitt av det norske samfunnet i 1970-årene. Jeg anser tre premisser som avgjørende for at personregisterloven fikk den utformingen den fikk: tidligere norsk rettspraksis, bruken av datateknologi og samfunnsstruktur. Nedenfor vil jeg først gi en kort presentasjon av de enkelte premissene, og deretter gi en mer inngående forklaring på hva jeg mener hvert enkelt premiss har betydning.

Jeg vil hevde at tidligere norsk rettspraksis forklarer hvorfor vi fikk en personregisterlov, og ikke en personvernlov. På grunn av forutsetninger gitt av tidligere vedtatte lover og juridisk presedens, var en rekke av de forhold som kunne regnes som overgrep mot personvernet allerede regulert. Personregisterlovens oppgave ble derfor ikke å være en personvernlov, men i stedet en lov som kunne fylle inn de huller som eksisterte i lovverket, slik at de overgrep mot personvernet som ikke allerede var blitt regulert, ble det.

Bruken av datateknologi var et annet premiss. I 1970-årene var denne fortsatt ikke spesielt utbredt, men forbeholdt statlige etater og organisasjoner i næringslivet. Privat eierskap av edb-maskiner fantes nesten ikke.¹³⁵ Brukere av datamaskiner var allerede til en viss grad regulert gjennom lover for utvalgte virksomhetstyper, og gjennom regler for yrkesetikk. Videre var de fleste brukere av edb-teknologi tilknyttet Den Norske Dataforening.¹³⁶ Det gjorde at det var mulig å holde kontroll med bruken, og den eventuelle misbruken av teknologien. Kontrollen med databehandlingsmiljøet vil jeg hevde var en viktig årsak til at loven fikk til formål å angi retningslinjer for hva som skulle være lovlig bruk av teknologien, og at loven i mindre grad var opptatt av å forhindre ulovlig bruk av både edb-teknologien og de registre med informasjon som teknologien ga adgang til.

Den norske samfunnsstrukturen la det siste premisset for lovens utforming. Fordi vi i Norge valgte å bygge ut en stor offentlig sektor, som hadde en rekke forvaltningsoppgaver overfor den enkelte, var det en forutsetning at det offentlige hadde tilgang til de opplysninger de behøvde for sitt administrative arbeid. Å stenge for tilgangen til en eller flere typer av opplysninger ble derfor ikke en mulighet. I stedet måtte det lages retningslinjer for hvordan informasjonsutvekslingen med det offentlige skulle foregå.

Av de tre ovenfor angitte premissene, anser jeg tidligere norsk rettspraksis for å være det premisset som tydeligst innvirket på personregisterloven. Premisset bidro til å definere loven ved å avskrive enkelte personvernproblemer som sentrale for lovarbeidet i 1970-årene. Tydeliggjøringen av hva som skulle bli lovens område hang sammen med hvilke lover for å beskytte personvernet som allerede fantes. Det har i Norge i lang tid eksistert lover som har hatt til hensikt å beskytte verdier som vi i dag vil definere som underlagt personvernet. Allerede på 1500-tallet ble det regnet som særskilt krenkende å angripe en persons eller families ære.¹³⁷ Eldre lover enn denne finnes også. Nye lover har siden kommet til eller erstattet eldre lover. Jon Bing har satt vedtakelsen av nye lover for å regulere personvernet i

¹³⁵ Furre 1993, s. 382.

¹³⁶ Henviser til samtale med Eivind Barca 17.02.09.

¹³⁷ Schartum og Bygrave 2007, s. 33.

tilknytning til teknologisk utvikling. Han hevder at etter hvert som teknologien skaper nye utfordringer for personvernet, skapes nye lover som tar høyde for utfordringen. Dette var tilfellet rundt 1900, med innføringen av rotasjonspressen, tilfellet i 1970-årene, med innføringen av edb, og det er tilfellet i dag, med utviklingen av kommunikasjonsteknologi og Internett.¹³⁸

Eldre og nyere lover virker i samspill. At personregisterloven fikk den utformingen den fikk, mener jeg kommer av at det allerede eksisterte en rekke lover som beskyttet sider ved personvernet. Nedenfor har jeg presentert de lovene som jeg opplever at var mest toneangivende i forbindelse med forarbeidet til personregisterloven.

Til grunn for alle lover som vedtas i Norge, ligger Grunnloven og Folkerettens regler. I disse stadfestes prinsipper som skal videreføres i resten av lovverket. Flere av Grunnlovens bestemmelser underbygger prinsipielle retningslinjer for personvernet, for eksempel legalitetsprinsippet,¹³⁹ vernet om den personlige frihet, trykkfrihet og religionsfrihet.¹⁴⁰ I FNs menneskerettighetserklæring fra 1948 og Den europeiske menneskerettighetserklæringen fra 1950 er det nedfelt bestemmelser som likner Grunnlovens bestemmelser for vern av individet.¹⁴¹ De bestemmelser som ble gitt av Grunnloven og Folkerettens regler, skulle også inngå i personregisterloven.

Lover for "personlighetens rettsvern" tilhører det som kan kalles alminnelige regler. Navnet "personlighetens rettsvern" var en samlebetegnelse for en gruppe med lover som skulle beskytte individet, og disse lovene var en utdyping av de prinsippene som ble gitt i Grunnloven og Folkeretten.¹⁴² Kjennetegnet for lovene for "personlighetens rettsvern" var hvordan de så på personopplysninger. Slik som forklart i forrige kapittel, ble personopplysninger i tidligere norsk rettspraksis ansett for å være nærmest som privat eiendom tilhørende den enkelte.

Hensikten med lover for "personlighetens rettsvern" var å beskytte den enkelte mot inngrep i privatlivets fred. Disse lovene ble til på slutten av 1800-tallet, og deres tilblivelse har antakelig sammenheng med en større internasjonal interesse for juridisk å behandle personvernsspørsmål. I 1870-årene ble det i Tyskland vist interesse for rettigheter som var karakteriserte som "Persönlichkeitsrechte" eller "Individualrechte".¹⁴³ Få år senere, i 1890, utkom artikkelen "The Right to Privacy" skrevet av juristene Samuel Warren og Louis Brandeis

¹³⁸ Bing 1991, ss. 17-25.

¹³⁹ Legalitetsprinsippet går ut på at offentlige inngrep i privat borgeres rettssfære skal skje i lovs form, eller skje etter vedtak fra Stortinget.

¹⁴⁰ Grl. §§ 2, 96, 97, 99, 100, 102 og 105. Gjengitt i Blanck, s. 5.

¹⁴¹ Blanck, s. 5.

¹⁴² Schartum og Bygrave 2007, s. 21.

¹⁴³ Blanck, s. 1.

i USA. Forfatterne tok til orde for at det i det amerikanske rettssystemet fantes et grunnleggende prinsipp om den enkeltes rett til å få være i fred.¹⁴⁴ Artikkelen til Warren og Brandeis ble begynnelsen på en stor mengde litteratur om privatlivets fred.¹⁴⁵

Da den norske straffeloven skulle revideres i 1890-årene, fikk prinsipper om ”personlighetens rettsvern” innpass også her. Det er usikkert hvorvidt styrkingen av integritetsvernet skjedde som følge av internasjonal påvirkning. Det som derimot er sikkert, er at det i straffeloven av 1902 ble tatt inn en ny bestemmelse, § 390.¹⁴⁶ Som tidligere sagt, var dette en paragraf som gjorde det straffbart å krenke privatlivets fred ved å gjengi personlige eller huslige forhold. § 390 var sammen med det ulovfestede personvernet de viktigste bestemmelsene for beskyttelse av personvernet før vedtakelsen av personregisterloven.¹⁴⁷ § 390 utgjorde sammen med straffelovens bestemmelser vedrørende ærekrenkelser, forseelser mot person, brevbrudd og navnevernet,¹⁴⁸ samt det ulovfestede personvernet, kjernen i ”personlighetens rettsvern”.¹⁴⁹

Bestemmelser om ”personlighetens rettsvern” ga allerede en viss grad av beskyttelse for individets personvern i 1970-årene. Det disse lovene ikke ga noen form for beskyttelse mot, var behandling av personopplysninger. At det oppstod problemer knyttet til behandling av personopplysninger, var et moderne fenomen som hadde bakgrunn i teknologiutviklingen. Det at personlig integritet allerede til en viss grad var gitt beskyttelse, mens bruken av personopplysninger ikke var det, var årsaken til at vi fikk en lov for beskyttelse av personopplysninger i registre.¹⁵⁰ Personregisterloven fylte med andre ord et tomrom i lovverket.

I tillegg til at det eksisterte en forskjell mellom jurister og befolkningen i forhold til hva loven skulle gi beskyttelse mot, fantes det også et skille mellom de to gruppene i forhold til bruk av begreper. Personvern har jeg inntrykk av at blant befolkningen i 1970-årene ble brukt slik det brukes av mennesker i dag, som et uttrykk for vern av individets (psykiske) integritet. Det forholdt seg imidlertid annerledes i det juridiske miljøet. Begrepet personvern ble skapt av professor Knut Selmer i 1970-årene. Han skapte dette begrepet som betegnelse

¹⁴⁴ Bing 1991, ss. 20-21.

¹⁴⁵ Blanck, s. 1.

¹⁴⁶ Bing 1991, s. 21.

¹⁴⁷ Johansen m.fl. 2001, s. 32.

¹⁴⁸ Ærekrenkelser er regulert i Strfl 23. kapittel, og forseelser mot person er regulert av Strfl 39. kapittel, regler mot brevbrudd Strfl §§ 122 og 145, og vern om personnavn er regulert av navneloven.

¹⁴⁹ Schartum og Bygrave 2007, s. 21. Personlighetens rettsvern ble tidlig behandlet i juridisk litteratur. I 1936 kom rettsvitenskapelig professor Ragnar Knoph inn på spørsmålet i boken *Åndsrett*. Også jussprofessor Carl Jacob Arnholm har viet temaet oppmerksomhet. I boka *Forelesninger over norsk personrett* fra 1947 ble personlighetsvern viet et eget kapittel (Blanck s. 1). Antakelig har Institutt for privatrett ved Universitetet i Oslo tatt utgangspunkt i deres tanker omkring personlighetens rettsvern da de utformet interesseteorien.

¹⁵⁰ Henviser til intervju med Kirsti Coward 02.02.09.

på det moderne interessefeltet som omhandlet behandlingen av personopplysninger i registre. Begrepet ble laget for å skille den moderne personverndebatten fra de allerede eksisterende bestemmelsene som beskyttet individets integritet og interesser.¹⁵¹

En annen side ved norsk rettspraksis som en leser bør ha in mente for å forstå hvorfor den rettslige behandlingen av personvern ble som den ble, er måten jurister har tilnærmet seg problemet på. De har tradisjonelt tatt utgangspunkt i rettstradisjon, domspresedenser og øvrig sakserfaring når de har undersøkt og vurdert juridiske problemstillinger.¹⁵² Med andre ord, jurister har tilnærmet seg problemene fra et teoretisk utgangspunkt. Befolkningen tilnærmet seg imidlertid personvernet på saksbasis. Ulikheter i tilnærmingens måte kan ha innvirket og skapt forskjeller mellom hva de to gruppene mente skulle reguleres av en eventuell lov, for eksempel ved at jurister har behandlet personvern i et smalere perspektiv.

Ved siden av å være påvirket av de juridiske premissene, ble arbeidet med en lov også påvirket av et teknologisk premiss. Jeg vil hevde at det teknologiske premisset er årsaken til at vi i Norge fikk en lov som anga retningslinjer for hva som skulle være lovlig bruk av teknologien, og som i mindre grad var opptatt av å forhindre ulovlig bruk. Årsaken til at det ble slik, kom av at misbruk av edb-teknologi var lite utbredt i 1970-årene.¹⁵³ Kredittopplysningsutvalget kom i sin utredning fram til at i den tid manuelle metoder hadde vært i bruk, hadde en registrert få problemer med privat bruk av personopplysninger. Gjeldende rettsregler hadde gitt et tilstrekkelig vern. Deres forslag om å fastsette nye rettsregler var begrunnet med at edb forhøyet *mulighetene* for misbruk, reglene ble ikke vedtatt *på grunn av* misbruk.¹⁵⁴ Justisdepartementet trakk samme slutning for offentlig sektor: ”En kjenner riktignok ikke til noen egentlige eksempler på misbruk e l av registeropplysninger i norsk forvaltning til nå. Men det er viktig å sikre seg mot at snevre effektivitetsbetraktninger får for stor vekt når stadig flere registre blir etablert eller utviklet videre.”¹⁵⁵ Med andre ord, teknologien skapte et problem på grunn av sitt potensial for misbruk. Men teknologien var fortsatt ikke utbredt. Det ble hevdet at hver nordmann i 1975 i gjennomsnitt var registrert i 12 offentlige edb-systemer.¹⁵⁶ 20 år senere stod hver nordmann oppført i om lag 800 registre rundt om i samfunnet.¹⁵⁷ Disse tallene er verken helt presise eller direkte sammenliknbare,

¹⁵¹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁵² Schartum og Bygrave 2007, s. 36.

¹⁵³ Henviser til samtale med Eivind Barca 17.02.09.

¹⁵⁴ NOU 1974:22, s. 29.

¹⁵⁵ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 20.

¹⁵⁶ Dette tallet er oppgitt i en rekke avisartikler, blant annet: Aftenposten 22.03.75, Extra 30.01.75, og VG 18.03.75.

¹⁵⁷ Alver og Øyen 1997, s. 82.

men de viser en klar utviklingstendens – veksten i antall registre og bruken av data-teknologien har vært eksponentiell.

Det siste premisset som må legges til grunn for å forstå pionerens arbeid, er samfunnsstrukturen. Den sosialdemokratiske modellen ble presentert i forrige kapittel. Kjernen i denne modellen var at for å bygge ut de offentlige velferdsordningene, måtte informasjon kunne utveksles mellom borgerne og det offentlige. Å lage en lov for personvern som satte barrierer for utveksling av nødvendige opplysninger, var derfor ikke en mulighet.

Til en viss grad hadde det offentlige gått inn for selvregulering når det gjaldt bruken av personopplysninger. I takt med den generelle bevisstgjøringen om den enkeltes rettigheter, hadde det blitt etablert enkelte skranker som underbygde rettssikkerhetsgarantien i samfunnet. Den kanskje viktigste av disse var innføringen av forvaltningsloven i 1967. Blant de prinsippene som ble understreket i denne, var kravet om taushetsplikt ved behandling av personlige opplysninger og innsynsretten.¹⁵⁸ Også innføringen av en offentlighetslov i 1970 var av betydning. Gjennom denne ble den enkelte gitt rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saksdokumenter. Enhver skulle ha rett til slikt innsyn, ikke bare de som var direkte involvert i en sak. Loven var dog utstyrt med en rekke begrensninger.¹⁵⁹ Likevel, til tross for at den enkeltes rettigheter var blitt tydeliggjort i forhold til forvaltningen, anså ikke Seip-utvalget at offentlighetsloven og forvaltningsloven ga god nok beskyttelse for personvernet.¹⁶⁰

Avdeling for jus og edb ved Universitetet i Oslo

Det miljøet i Norge som først begynte å utrede de problemstillinger som ble reist i forbindelse med personvern og bruk av edb, var en liten gruppe med jurister ved Universitetet i Oslo.¹⁶¹ I 1971 opprettet Universitetet i Oslos institutt for privatrett en avdeling for jus og edb-spørsmål (i dag kjent som Senter for rettsinformatikk). I ettertid er miljøet ved avdelingen blitt karakterisert som et meget produktivt miljø med godt samspill de ansatte imellom.¹⁶² Resultatet av dette samspillet har vært at de like fram til i dag er blant de miljøene i Norge

¹⁵⁸ Taushetsplikt i forvaltningen er gitt av Fvl § 13, rett til innsyn reguleres av Fvl kap. 4.

¹⁵⁹ De dokumenter som ikke var offentlige var: dokumenter som var unntatt offentligheten ved lov eller forskrift, dokumenter som falt utenfor lovens rekkevidde og interne arbeidsdokumenter. Det betød at dokumenter som angikk eller berørte den enkeltes personlige forhold var unntatt fra loven (Offl § 6 – 3). Begrepet saksdokumenter henviste ikke til film, lydbånd eller opplysninger som var lagret ved elektronisk databehandling (Offentlighetsloven 1971, s. 10). Innsynsretten var også begrenset til kun å gjelde innsyn i en bestemt sak (Offl § 2). Det betød at den som henvendte seg til forvaltningen, måtte angi hvilken sak det var han ønsket innsyn i.

¹⁶⁰ NOU 1975:10, s. 9.

¹⁶¹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁶² Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

som har størst kunnskap om personvernspørsmål, og den modellen de foreslo i 1970-årene for ivaretagelse av personvernet har blitt lagt til grunn i all nyere norsk personvernlovgivning.

I 1970 påtok det som skulle bli Avdeling for jus og edb seg to store forskningsprosjekter knyttet til problemområdet personvern og edb. Den første oppgaven de påtok seg, var å organisere og lede en utredning av rettslige problemer, særlig med hensyn til personlighetsvern, som kunne reise seg ved elektronisk databehandling i offentlig virksomhet.¹⁶³ Utredningen var bestilt av Rådet for databehandling i staten, en underavdeling av Rasjonaliseringsdirektoratet. Foranledningen for forespørselen var et seminar i regi av Avdeling for jus og edb. Til stede var leder for Rasjonaliseringsdirektoratet, Kåre Fløisand. Han hadde først kommet i kontakt med spørsmålet om personvern og edb gjennom møter i OECD, og ønsket spørsmålet undersøkt i tilknytning til norske forhold.¹⁶⁴ Den utredning som senere ble utarbeidet som tilsvarende til forespørselen, var den første utredningen om personvern i Norge.¹⁶⁵ Utvalget bak utredningen er i ettertid kjent som Selmer-utvalget, oppkalt etter Avdelingen for jus og edbs og utvalgets leder, jussprofessor Knut Selmer. I brev av 1. juli 1971 anmodet utredningsutvalget at det straks burde opprettes et statlig organ som kunne påse at hensynene til sikkerhet og personvern ikke ble tilsidesatt under det pågående rasjonaliseringsarbeidet i det offentlige.¹⁶⁶ Med anmodningen tydeliggjorde Selmer-utvalget at taushetsplikt for funksjonærer i offentlig sektor ikke ga god nok beskyttelse for personvernet.

Det andre store prosjektet avdelingen påtok seg, ble på avdelingen populært kalt "Himmel og hav-prosjektet". "Himmel og hav-prosjektet" skulle være en fordypning i de problemstillinger som avdelingen hadde støtt på i arbeidet med Selmer-utredningen. De ønsket å forankre problematikken om edb og personvern ved å ta utgangspunkt i et empirisk materiale.¹⁶⁷ Avdelingen så på flere ulike offentlige forvaltningsinstitusjoner, før de til slutt valgte ut Direktoratet for sjømenn som studieobjekt. Denne institusjonen ble valgt ut fordi den i kraft av å skulle ta seg av alle forvaltningsoppgaver knyttet til sjømenn behandlet et vidt spekter av sensitive personopplysninger, opplysninger som gikk på tvers av offentlige etater (skatteetaten, trygdeetaten, med mer).¹⁶⁸ Gjennom undersøkelser av Direktoratet ville Avdeling for jus og edb ha mulighet til å kartlegge hvilke konsekvenser databehandling

¹⁶³ Samuelsen 1972, forord s. 1.

¹⁶⁴ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁶⁵ Utredningen foreligger som Samuelsen, Erik 1972: *Statlige databanker og personlighetsvern. Rapport fra et forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁶⁶ NOU 1975:10, s. 11.

¹⁶⁷ Blekeli m.fl. 1975, s. 2.

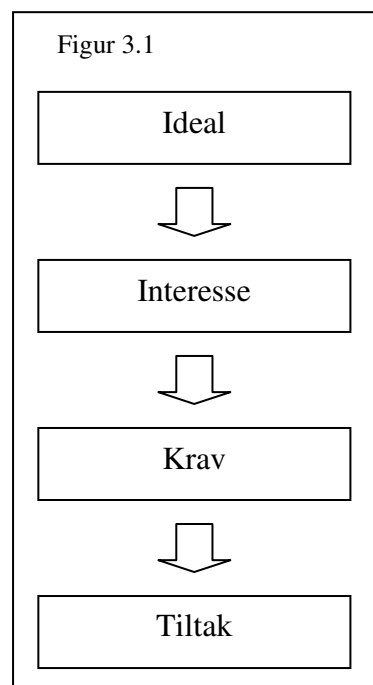
¹⁶⁸ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

medførte for organets klientell, og hvorvidt persondatabehandlingen harmonerte med organets lovlige mandat og formål når opplysningene gikk på tvers av etater.¹⁶⁹

I forbindelse med denne oppgaven begynte avdelingen å arbeide med det som senere skulle bli interesseteorien, en teoretisk modell for ivaretagelse av personvernet. At teorien oppstod for å løse problemet med informasjonsflyt i mellom offentlige etater, har i henhold til Jon Bing vært årsaken til at interessene som teorien presenterer, minner mest om forvaltningsrettslige interesser.¹⁷⁰ Det betyr at tanker om privatlivets fred ble nedtonet til fordel for kriterier knyttet til bruken av opplysninger.

Interesseteorien var en teoretisk modell som definerte begrepet personvern, og som brøt begrepet ned i mindre enheter slik at personvern ble lettere å behandle i juridisk sammenheng. Personvern blir i henhold til denne modellen tolket som et knippe av interesser, derav navnet interesseteorien. Første gang jeg har funnet skriftlig omtale av modellen, var i en artikkel av Ragnar Dag Blekeli, som utkom i 1974.¹⁷¹ Her definerte Blekeli personvern som: ”en mulig interesse fra enkeltpersoners side i å utøve kontroll med den informasjon som beskriver dem.”¹⁷²

Interessemodellen bygger på en forståelse hvor personvern i utgangspunktet eksisterer som et ideal. Et ideal opptrer ikke alene, men i samspill med en rekke andre idealer, og de må således veies opp imot hverandre. Ønsket om personvern eksisterer side om side med ønsket om en effektiv forvaltning, og de to idealene kan harmonisere eller komme i konflikt med hverandre. Noe idealene har til felles, er at de ikke kan omsettes til praktisk virkelighet, men eksisterer som utopiske tilstander. Idealene kan oppnås i større eller mindre grad gjennom å etterkomme ulike interesser. I personregisterloven er syv slike interesser framhevet som grunnleggende for ivaretagelse av personvernidealet.¹⁷³ Interessene konkretiseres ved å komme med en rekke krav. Et krav blir imøtekommet gjennom et tiltak (se figur 3.1). For eksempel, den enkelte har en interesse av innsyn i et register (personverninteresse), innsynet begrunnes



¹⁶⁹ Blanck, s. 13.

¹⁷⁰ Henviser til samtale med Jon Bing 14.01.09.

¹⁷¹ Artikkelen det refereres til er: Blekeli, Ragnar Dag 1974: ”Hva er personvern?” i Skriftserien for JUS og EDB, nr. 7. Institutt for privatrett, avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

¹⁷² Blekeli i Blekeli og Selmer (red.) 1977a, s. 21.

¹⁷³ Djønne m.fl. 1987, ss. 13-15.

ved å henvise til at man ønsker å få et vedtak begrunnet (krav), og dette kravet imøtekommes ved at en person får tilgang til bestemte dokumenter (tiltak).¹⁷⁴

De syv interessene som er lagt til grunn i personregisterloven, kan deles inn i fire individuelle og tre kollektive interesser. De individuelle interessene handler overordnet om interesser den enkelte har som individ i å kontrollere opplysninger om seg selv. Disse interessene deles gjerne inn i kategoriene diskresjon, fullstendighet, innsyn og privatlivets fred. De tre kollektive interessene skal beskytte borgerne i møte med forvaltningene. Disse er delt inn i kategoriene borgervennlig forvaltning, et robust samfunn og vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll (overvåking).

Interessen i diskresjon går ut på at det skal være mulig for den enkelte å holde tilbake opplysninger fra beslutningstager som han/hun mener ikke er relevant for saken. Ved å etterkomme denne interessen oppnår den enkelte en viss kontroll med opplysninger om seg selv. I hvor stor grad kontroll er ønskelig, vil variere fra person til person, men en allmenn antagelse tilsier at interessen i kontroll øker i takt med opplysningenes sensitivitetsnivå.¹⁷⁵

Interessen i fullstendighet går ut på at beslutninger skal fattes på riktig grunnlag. Av den grunn må man oppnå en så sann beskrivelse av situasjonen som mulig. For at det skal la seg gjøre, må alle opplysninger som er av betydning for saken foreligge, og disse skal være korrekte, aktuelle og fullstendige.¹⁷⁶

Interessen i innsyn går ut på at den enkelte skal vite om registrering og bruk av personopplysninger. Rett til innsyn gjør det mulig å etterkomme interessene i diskresjon og fullstendighet. Diskresjonen blir ivaretatt ettersom innsyn gir en mulighet til å se hvordan opplysninger blir behandlet, og av hvem. Fullstendighet blir ivaretatt ved at den enkelte får kjennskap til at han/hun er registrert og hva som er registrert om dem selv.¹⁷⁷

Den siste individuelle interessen, er interessen i privatlivets fred. Interessen i privatlivets fred er en interesse i å være i fred for andre. Privatlivets fred blir ivaretatt ved at private opplysninger ikke distribueres fritt, men at det skal foreligge en begrunnelse før opplysninger om den enkeltes privatliv registreres. Videre innebærer begrepet at det finnes en privat sfære hvor en skal kunne være seg selv, fri for andres innblanding og innsikt.¹⁷⁸

Interesse i en borgervennlig forvaltning har som utgangspunkt at det skal være en samhandling mellom den enkelte og forvaltningen. Mye av det offentlige saksbehandling er

¹⁷⁴ Schartum og Bygrave 2007, ss. 32-34.

¹⁷⁵ Johansen m.fl. 2001, s. 23.

¹⁷⁶ Blekeli i Blekeli og Selmer (red.) 1977a, s. 23.

¹⁷⁷ Johansen m.fl. 2001, s. 23.

¹⁷⁸ Johansen m.fl. 2001, s. 24.

automatisert, men det skal være mulig for den enkelte å forstå denne prosessen, og å kunne påvirke resultatet gjennom korrigering eller supplering av informasjon.¹⁷⁹

Interessen i et robust samfunn innebærer at teknologi og informasjonsbehandling ikke skal prioriteres foran den enkeltes rettigheter. En avveining mellom interessene er nødvendig. Med andre ord, samfunnet skal ikke gjøres avhengig av utrygge men effektive informasjonsbehandlingsløsninger, når feil ved disse kan gå ut over den enkeltes rettigheter.¹⁸⁰

Den siste interessen, er interessen i vern mot maktmisbruk og urimelig kontroll. Denne interessen går ut på at det offentliges kontroll med enkeltindividet og samfunnet ikke skal være så omfattende at det ikke lenger er behov for et tillitsforhold mellom samfunnet og den enkelte. Mulighetene for personlig utfoldelse skal med andre ord prioriteres framfor behovet for overordnet kontroll.¹⁸¹

Interessteorien har siden sin tilblivelse utgjort kjernen i all norsk personvernlov. Den passer godt til norske forhold fordi den tar opp i seg premisset gitt av den norske samfunnsstrukturen – at informasjonsutveksling skal finne sted, men må reguleres. Det modellen sier, er at den enkeltes interesse i personvern skal veies opp imot fellesskapets behov for opplysninger.¹⁸² Det at personvern knyttes så tett opp til beslutninger, er også det spesielle med modellen. Personopplysninger blir i seg selv ansett for å ha liten verdi. I stedet blir personvern ansett for å være et element i en relasjon. Det vil si at opplysninger forstås som meningsbærende først når de blir fortolket av mennesker.¹⁸³ Det betød for personregisterlovens vedkommende at det var bruken av opplysninger som skulle reguleres. Det ble dermed ikke satt noen definitive skranker for hva som var eller ikke var private opplysninger. Hva som var privat, måtte avgjøres ut ifra kontekst. Det som også kom klart fram i modellen, var at for å regulere personvernet var det ikke nok bare å regulere datamaskinene.

Den Norske Dataforening

Til forskjell fra Institutt for privatrett, var det ingen henvisninger til Dataforeningen i den personvernrelaterte sekundærlitteraturen jeg gjennomgikk i forbindelse med denne oppgaven. At jeg likevel regner dem som en sentral aktør i arbeidet med personregisterloven, kommer av at Dataforeningen ble trukket fram som bidragsyter av enkelte av de jeg intervjuet i

¹⁷⁹ Johansen m.fl. 2001, s. 25.

¹⁸⁰ Johansen m.fl. 2001, s. 25.

¹⁸¹ Johansen m.fl. 2001, s. 25.

¹⁸² Alver og Øyen 1997, s. 80.

¹⁸³ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

forbindelse med denne oppgaven, og fordi det i avismaterialet gjentatte ganger ble henvist til kommentarer fra selve organisasjonen eller organisasjonens representanter.¹⁸⁴ Jeg tror Dataforeningens rolle i utformingen av personregisterloven først og fremst har vært som diskusjonsforum og som pådriver for et alternativt syn til den mer allment aksepterte tanken om å regulere registre. Slik jeg ser det, har foreningens arbeid for personvern inngått som en del av et større mål fra deres side om å frembringe en mer bevisst nasjonal datapolitikk.

Den Norske Dataforening er en sammenslutning av to tidligere dataforeninger, Databehandlingsforeningen og Norsk Selskap for Elektronisk Informasjonsbehandling. Foreningene samordnet sine aktiviteter i 1966, av den grunn omtales de i det følgende under ett. De som var medlemmer av Dataforeningen, var brukere av datateknologi som ønsket et forum for å utveksle informasjon og erfaringer fra bruk av elektronisk databehandling for å bygge opp kunnskap på feltet. Dataforeningen var således en organisasjon for fagmiljøet.¹⁸⁵

Det norske datamiljøet var opptatt av de sosiale og menneskelige konsekvenser av teknologien. Dette til forskjell fra for eksempel Sverige, hvor datamiljøet var mer opptatt av teknologien i seg selv.¹⁸⁶ Dataforeningens syn kom klart fram i høringsuttalelsene de utarbeidet til utredningene tilknyttet personregisterloven. I høringsuttalelsene gikk både Databehandlerforeningen og Norsk Selskap for Elektronisk Databehandling inn for at personvernet skulle beskyttes gjennom et sterkere fokus på holdningsskapende arbeid hos dataoperatører. De mente at dataetikk og datamoral burde ligge til grunn for loven. Det betød at loven burde ha som mål å etablere et norm- og regelverk, og ikke i samme grad fokusere på konsesjonsvirksomhet, slik antydte av de to utredningsutvalgene.¹⁸⁷ Dataforeningen begrunnet sitt syn på lovgivningen med at edb-teknologi var meget omskiftelig, og det måtte skapes åpning for at ny teknologi kunne tas i bruk selv om teknologien ikke nødvendigvis passet inn i standardgodkjennelser for konsesjon. I et lengre perspektiv var Dataforeningen redd for at en konsesjonsordning kunne komme til å konservere etablerte strukturer i en meget omskiftelig bransje.¹⁸⁸ At Dataforeningen gikk inn for et norm- og regelverk framfor registervern, gjenspeiler foreningens og datamiljøets generelle fokus på dataetikk. Allerede i 1960-årene hadde brukermedvirkning og organisasjonsutvikling blitt en merkesak for datafolk.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09 og Kirsti Coward 02.02.09. For omtale av Dataforeningen eller dens medlemmer i pressen, se f.eks.: Dagbladet 06.06.75, Ingeniørnytt 14.05.75, NH & ST 21.09.76, Nordlands Framtid 20.04.77, Nordlandsposten 21.05.76, Sarpn 07.03.75, Teknisk Ukeblad 12.05.77 og VG 19.06.74.

¹⁸⁵ Haraldsen 2003, ss. 383-386.

¹⁸⁶ Norsk Databehandlingsforenings uttalelse om NOU 1974:22 og NOU 1975:10, s. 2.

¹⁸⁷ Norsk Databehandlingsforenings uttalelse om NOU 1974:22 og NOU 1975:10, s. 3, NSEIs uttalelse om NOU 1975:10, s. 5.

¹⁸⁸ Norsk Databehandlingsforenings uttalelse om NOU 1974:22 og NOU 1975:10, ss. 6-7.

¹⁸⁹ Andersen m.fl. 1993, s. 49.

Dataforeningen ønsket at personvernet skulle reguleres gjennom både yrkesetikk og lov.¹⁹⁰ Fagmiljøet la også et betydelig press på myndighetene for å få på plass en lov.¹⁹¹ Mye tyder likevel på at gruppen fra politisk hold til en viss grad ble holdt utenfor lovarbeidet. De ble ikke invitert til å delta i noen av de offentlige utvalgene som undersøkte personvernsspørsmål, og de høringsuttalelser som foreningen utarbeidet til utredningene, var et resultat av at foreningen selv hadde spurt om de kunne brukes som høringsinstans.¹⁹² Norsk Selskap for Elektronisk Informasjonsbehandling har i ettertid uttalt at foreningen ikke fikk mange anledninger til å hevde sine synspunkter overfor myndighetene.¹⁹³

Hvorfor Dataforeningen ble holdt delvis utenfor lovforarbeidet, har jeg ikke funnet en god forklaring på. De viste utstrakt interesse for personvern. Emnet var et tilbakevendende tema på konferanser holdt i foreningens regi, også på de store fellesnordiske konferansene (NordDATA).¹⁹⁴ Dataforeningen ble tidlig opptatt av personvernsspørsmål. Allerede i 1968 ble det holdt et foredrag for foreningen av en dansk journalist om temaet "Databehandlingens juridiske aspekter".¹⁹⁵ Dataforeningen har også hatt mulighet til å dele sine ideer med representanter for statsapparatet, både ved å gi uttalelser til de offentlige utredningene, og ved at representanter for Justisdepartementets lovavdeling har deltatt på møter i foreningens regi.¹⁹⁶ I tillegg var Dataforeningens medlemmer blant de som kom tettest i kontakt med problematikken omkring personvern og edb-registre, noe jeg vil anta har gjort databehandlere mer oppmerksomme på hvilke problemer som kunne oppstå når personopplysninger ble elektronisk behandlet.

At Dataforeningen ikke ble invitert med på lovforarbeidet, kan være en mulig årsak til at tanker om yrkesetikk og holdningsskapende arbeid ikke kom med i personregisterloven. Fordi Dataforeningens innvirkning ikke kan spores tydelig i personregisterloven, har det for meg i ettertid vært vanskelig å si i hvor stor grad foreningen har innvirket på loven. Jeg har likevel valgt å sette foreningen opp som en av de grupper som kom med innspill til lovarbeidet. Dette kommer som sagt av at foreningen ble referert til i debatten, og fordi de som utarbeidet loven var i kontakt med miljøet. I tillegg er Dataforeningen meget interessant fordi foreningen foreslo alternative løsninger til hvordan regulere personvernet.

¹⁹⁰ Henviser til samtale med Eivind Barca 17.02.09.

¹⁹¹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁹² Andersen m.fl. 1993, s. 54.

¹⁹³ Andersen m.fl. 1993, s. 104.

¹⁹⁴ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

¹⁹⁵ Haraldsen 2003, s. 401. Dette er for øvrig den tidligste referansen jeg har funnet til en diskusjon om temaet personvern her i Norge.

¹⁹⁶ Henviser til intervju med Kirsti Coward 02.02.09.

Datalagen – en foregangslov

At Sverige ble en foregangsnasjon på personvernfronten, kom antakelig ikke av at svenskene i utgangspunktet var mer interessert i personvern enn andre. Fra før av fantes det i Sverige få regler som beskyttet personvernet. Av den grunn fant enkelte det overraskende at verdens første datalov ble vedtatt i Sverige.¹⁹⁷ Etter all sannsynlighet var svenskene først ute fordi de ble konfrontert med et akutt problem. Sverige har et av verdens mest vidtgående offentlighetsprinsipp, Tryckfrihetsförordningen. Denne forelå i sin første utforming allerede i 1766. I henhold til Tryckfrihetsförordningen hadde alle rett til å gjøre seg kjent med enhver sak som var under behandling av en offentlig myndighet.¹⁹⁸ Dersom et dokument skulle unndras offentlighet, måtte det ha hjemmel i en egen lov, "Sekretesslagen". Få dokumenter med personopplysninger var dekket av denne loven.¹⁹⁹

I løpet av 1960-årene oppstod det i Sverige to problemer: Skulle dokumenter lagret på elektroniske medier være omfattet av offentlighetsloven eller ei, og hvilken risiko ble den enkeltes integritet utsatt for når personopplysninger ble lagret og behandlet elektronisk? Dersom offentlighetsloven også skulle omfatte opplysninger lagret elektronisk, var det blitt uhyre enkelt for private aktører å hente ut lister over grupper i befolkningen, og misbruke disse til kommersielle formål. Spesielt enkelt var det blitt etter folketellingen i 1970, som mange mente var alt for inngående fordi forvaltningen ba om opplysninger som mange mente de ikke hadde rett til.²⁰⁰

For å løse problemene relatert til offentlighetsprinsippet, ble arbeid med en ny lov påbegynt i 1969. To offentlige utvalg ble nedsatt, ett for å utrede spørsmålet om lovgivning for personorienterte edb-systemer og ett for å utrede forhold knyttet til kredittopplysning. Utredningen fra det første utvalget forelå i 1972, med tittelen *Data och integritet*. I utredningen var det inkludert et forslag til datalov, et forslag som ble omarbeidet til lovproposisjon. Proposisjon til datalov ble fremlagt av den svenske regjeringen i mars 1973. Datalagen ble

¹⁹⁷ Seipel i Hafli (red.) 1979, s. 40.

¹⁹⁸ Problemet en så vidtgående offentlighetspolitikk medførte, blir av Jon Bing ofte fremstilt i følgende anekdote: "På dette tidspunktet var det junta-styre i Hellas. Det svenske statistiske sentralbyrå skal ha fått en henvendelse fra det greske regimet med forespørsel om en oversikt over alle personer med gresk nasjonalitet som var bosatt i Sverige. Det var kanskje ikke vanskelig å gjette at det ikke nettopp var for å skrive julekort til fraværende landsmenn at henvendelsen ble gjort. Og byrået svarte unnnvikende, antydte noe om at det var praktisk vanskelig å få frem oversikter eller noe lignende. I alle fall vegret byrået seg for å svare. Kort tid etter oppdaget man at byrået rutinemessig hadde besvart henvendelser fra et importfirma i Syd-Sverige, som opplyste at det ville begynne import av gresk hermetikk, og gjerne ville ha adresser til greske statsborgere i forbindelse med et markedsførings tiltak." Bing 1991, ss. 26-27.

¹⁹⁹ Hafli 1977, s. 7.

²⁰⁰ Freese 1983, s. 14.

vedtatt av Riksdagen i uendret form 12. april 1973.²⁰¹ Alt i alt tok det fire år å få på plass en datalov i Sverige. At arbeidet gikk så radig unna, kan tolkes som et tegn på hvor akutt behovet for lov var. Til sammenlikning tok samme prosessen åtte år i Norge.

Den loven som ble utarbeidet i Sverige, har siden fungert som utgangspunkt for en rekke senere personvernlover, blant annet personregisterloven. Modellen har også spilt en rolle for OECDs retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger over landegrenser og for Europarådets konvensjon om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger.²⁰² På en rekke punkter har andre personvern-reguleringer hentet inspirasjon fra den svenske datalagen.

Et element ved datalagen som siden har bredt om seg, var etablering av en uavhengig tilsynsmyndighet for personvernet. Liknende organer ble opprettet i en rekke land, deriblant Luxembourg, Danmark, Island, England, Belgia, Tyskland, Nederland, Israel, Frankrike og Norge.²⁰³ Men mens tilsynsmyndigheten i Sverige fikk en meget sterk posisjon, i kraft av å være konsesjonsgivende myndighet, har andre land valgt å gi tilsynsmyndigheten en annen rolle. For eksempel valgte Tyskland å etablere en ombudsordning,²⁰⁴ mens Danmark valgte å etablere en nemnd som hadde som formål å drive med rådgivning og kontroll.²⁰⁵

Datalagen har også inspirert andre lover gjennom sine krav til behandling av personopplysninger og registre. I datalagen stilles det blant annet krav om relevans, rett til å få fjernet eller korrigert feilaktige opplysninger, rett til fullstendighet, krav om fortrolig behandling av opplysninger, krav om beskyttelse av data lagret i registre, krav om formålstjenlig informasjonsbearbeiding, krav om opprettelse av en klageordning og regler for internasjonal bruk av personopplysninger.²⁰⁶

Ved å sammenlikne datalagens bestemmelser med personregisterloven, framkommer det en rekke likheter i tillegg til de punktene som er gjengitt ovenfor. I begge lover ble det foreslått å opprette en konsesjonsordning, begge lover har valgt å gradere enkelte opplysninger som mer sensitive enn andre og begge lover er fullmaktslover (det vil si at bestemmelsene i lovene er lite spesifikke, i stedet overlates en stor grad av skjønn til tilsynsmyndigheten). På et punkt skiller imidlertid de to lovene seg klart fra hverandre. I Sverige valgte de å vedta en teknologispesifikk lov. Det betød at datalagen kun regulerte edb-førte registre. I Norge ble det i stedet innført en lov som ikke var teknologispesifikk, men som

²⁰¹ Blanck i Hafli (red.) 1979, s. 56.

²⁰² Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

²⁰³ Hafli 1977, ss. 7-36, Freese 1983, ss. 25-27.

²⁰⁴ Denne ble etablert allerede før datalagen, og antakelig har svenskene brukt denne som modell.

²⁰⁵ Hafli 1977, ss. 13, 21.

²⁰⁶ Freese 1983, s. 25.

regulerte personregistre generelt. Dette fordi de norske myndighetene mente at problemene ikke var spesifikt knyttet til teknologien, teknologien hadde i stedet aktualisert problemet.²⁰⁷

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

I forbindelse med presentasjonen av Avdeling for jus og edb ved Universitetet i Oslo, skrev jeg at det var i sammenheng med at spørsmål om personvern ble tatt opp i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), at problematikken først kom til Norge. I 1969 hadde OECD opprettet et "Data Bank Panel" som tok opp spørsmål relatert til personvern. "Data Bank Panel" ble etter kort tid omdøpt til "Information, Computers and Communication Policy Committee" (ICCP).²⁰⁸ Datapanelet begynte i løpet av 1970-årene arbeidet med det som siden skulle bli til internasjonale retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger over landegrenser. Mange av de som deltok i det norske personvernarbeidet brukte seg av ICCPs arbeid og møter som kilde til inspirasjon og meningsutveksling.²⁰⁹

OECD er en internasjonal handelsorganisasjon som først og fremst interesserer seg for økonomisk politikk. At OECD skulle engasjere seg i personvernspørsmål, spørsmål som ikke direkte er relatert til handel, er ikke umiddelbart klart. Organisasjonens engasjement i personvernspørsmål var begrunnet med at de anså områdene informasjon, datamaskiner og kommunikasjon som viktige produksjonsfaktorer i økonomisk velutviklede land.²¹⁰ Nasjonale reguleringer på flyten av personopplysninger kunne legge begrensninger på internasjonal handel, fordi handel til en viss grad forutsatte utveksling av personopplysninger.²¹¹

Det klareste resultatet av OECDs arbeid for personvern, forelå i 1980. Dette året ble *Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* vedtatt. På norsk er rekommandasjonen kjent som OECDs retningslinjer for beskyttelse og utveksling av personopplysninger. OECDs rekommandasjon er ikke rettslig bindende, men den har likevel vært retningsgivende for etableringen av et personvern i flere land. I retningslinjene stadfestes prinsipper for overføring av personopplysninger mellom land, og prinsipper for innsamling og videre behandling av personopplysninger.²¹²

Av de norske personvern pionerene var det jurister fra Universitetet i Oslo som hadde tette kontakt med OECD. Ansatte fra Institutt for privatrett deltok på flere møter i

²⁰⁷ NOU 1975:10, s. 9.

²⁰⁸ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

²⁰⁹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09 og Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

²¹⁰ Hafli 1977, s. 37.

²¹¹ Bing 2007, s. 79.

²¹² Schartum og Bygrave 2007, s. 79.

organisasjonens regi, både som tilhørere og som bidragsytere.²¹³ Universitetets kontakt med organisasjonen ble videre styrket som følge av at Jon Bing deltok som norsk representant i Data Bank Panel.²¹⁴ Jeg vil anta at også andre aktører i den norske personverndebatten var i kontakt med OECD, slik Kåre Fløisand fra Rasjonaliseringsdirektoratet var et eksempel på, uten at jeg senere har lyktes i påvise denne påstanden.

Europarådet

Europarådets engasjement i personvernspørsmålet hadde noe av det samme utgangspunktet som OECDs engasjement. Det ble i Europarådet antatt at ulikheter medlemslandene i mellom ville gjøre det vanskelig å samordne lovgivning om privatlivets fred, og av den grunn ville det være praktisk at slike retningslinjer ble gitt på Europarådsplan.²¹⁵ Til forskjell fra arbeidet til OECD, hadde Europarådets arbeid for å regulere personvernet andre motiver. Handelsinteressene ble av Europarådet nedtonet til fordel for en styrkelse av menneskerettighetene gjennom å fremme ytrings- og informasjonsfriheten.²¹⁶

I ettertid har det mest betydningsfulle vedtaket gjort av Europarådet på personvernområdet vært vedtakelsen av Europarådskonvensjonen i 1981: *Convention for the Protection of Individuals with regards to Automatic Processing of Personal Data*. Denne trådte i kraft i 1. oktober 1985. De som underskriver konvensjonen, godtar med det dens bindende vedtekter, og plikter seg til å innføre konvensjonens prinsipper i sitt nasjonale lovverk. Konvensjonen inneholder prinsipper som fastsetter en minstestandard for all automatisk behandling av personopplysninger. Gjennom felles standarder legges forholdene til rette for et forsterket personvern innad i et land, og forholdene blir tilrettelagt for internasjonal handel. Personregisterloven ble ansett for å være i overensstemmelse med konvensjonen, så Norges signering av avtalen i 1984 medførte ingen endringer i Personregisterloven. I ettertid har konvensjonen vært brukt av Datatilsynet som rettskilde i deres arbeid.²¹⁷

I 1970-årene var Europarådskonvensjonen under utarbeidelse. I forkant av denne ble det utarbeidet to resolusjoner.²¹⁸ Det var disse to som primært øvde innflytelse på Personregisterloven. Resolusjonene ble utarbeidet av "European Committee on Legal Cooperation", en komité oppnevnt for å vurdere den moderne vitenskaps og teknikks innflytelse på

²¹³ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

²¹⁴ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

²¹⁵ NOU 1974:22, s. 8.

²¹⁶ Schartum og Bygrave 2007, s. 79.

²¹⁷ Johansen m.fl. 2001, s. 48.

²¹⁸ Res 73:22 og 74:29.

privatlivets fred. Den første resolusjonen kom i 1973. Resolusjonens anbefalinger var først og fremst myntet på privat sektor, og anbefalingene som Europarådet kom med, ble alle sammen drøftet av Kredittopplysningsutvalget.²¹⁹ Denne første resolusjonen ble året etter fulgt av en ny resolusjon for offentlig sektor.²²⁰

Resolusjonenes anbefalte retningslinjer minner mye om datalagens reguleringer, og retningslinjene gjenfinnes også i personregisterloven. De foreslåtte retningslinjene gikk ut på at opplysninger ikke skulle samles inn på ulovlig eller urimelig måte, opplysninger skulle være korrekte og relevante for det formål de var samlet inn, enkelte personopplysninger ble regnet som spesielt sensitive og skulle ilegges klarere restriksjoner for innsamling enn andre personopplysninger, det ble stilt krav til lagringstid, utlevering, innsyn, retting av gale opplysninger, og det ble stilt krav til at opplysninger ikke skulle brukes til andre formål enn de var samlet inn for.²²¹ Disse retningslinjenes klare likhet med annen personvernlovgivning tolker jeg som et uttrykk for to ting. For det første, at personvernproblemstillingene i stor grad var internasjonale. Det vil si at problemene og forutsetningene var liknende i ulike land. For det andre, samarbeidet landene imellom gjennom deltakelse i internasjonale fora har antakelig videre innvirket til enhetlige løsninger.

Nordisk Råd

Mange ganger har det vært forsøkt å etablere samarbeidsunioner i Norden. Men mens verken en forsvarsunion eller en tollunion ble realitet, ble Nordisk Råd opprettet i 1952 som et mindre forpliktende organ for samarbeid. Rådet skulle være en fast parlamentarikerforsamling. Hensikten med rådet var ikke å være et overnasjonalt organ, men i stedet at det skulle være et forum for samtale som kunne påvirke nasjonale beslutningsprosesser. Rådet viste seg etter hvert også som et godt utgangspunkt for samarbeid; de fleste anbefalinger fra rådet ble i ettertid fulgt opp av nasjonalforsamlingene til de respektive deltakerland (Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland).²²² Det tette samarbeidet i Nordisk Råd vil jeg hevde har bidratt sterk til at det er blitt etablert gjensidig respekt for hverandres datalover i Norden, og samarbeidet har antakelig innvirket til å gjøre de respektive lovenes reguleringer enda likere enn hva både samarbeid i OECD og Europarådet, og likheter i samfunnsstruktur forutsatte.

²¹⁹ NOU 1974:22, ss. 8-9.

²²⁰ NOU 1975:10, s. 14.

²²¹ Hafli 1977, s. 39.

²²² Sejersted 2005, s. 228.

Personvern dukket opp som tema flere ganger i Nordisk Råd. Første gangen var i 1962, da muligheten for å korrigere feilaktige opplysninger i radio ble tatt opp som tema. Dette problemet ble løst ved at de nordiske kringkastingssjefer i 1969 ble enige om felles regler for beskyttelse av privatlivet.²²³ Problemer med personvern dukket imidlertid opp igjen. I 1966 tok svenske representanter opp spørsmålet om spionasje, og de ønsket en regulering av mulighetene for overvåking og avlytting. Behandlingen av dette spørsmålet i Nordisk Råd ledet fram til et medlemsforslag om å undersøke mulighetene for å innføre en ensartet nordisk lovgivning for beskyttelse av den personlige integritet. På det daværende tidspunkt ble arbeidet med felles rettsregler imidlertid satt til side i påvente av at resultatene fra utredningsarbeider om overvåking fra Danmark og Sverige forelå.²²⁴

Da spørsmålet om felles regler for vern av privatlivet igjen ble tatt opp i Nordisk Råd i 1971, ble også dataregistre trukket inn som et problemområde som burde vektlegges. Et medlemsforslag anbefalte at de nordiske regjeringene burde utforme enhetlige bestemmelser for lagring og anvendelse av personopplysninger i forbindelse med edb. Anbefalingen ble vedtatt av rådet i 1972.²²⁵ Senere fulgte en rekke andre anbefalinger fra Nordisk Råd.

Anbefalingen om enhetlige regler viste seg vanskelig å følge, da fellesmøter om temaet ble avholdt i 1973.²²⁶ De ulike medlemslandene var da kommet for langt i sitt nasjonale arbeid med utforming av personvernlover, og de nasjonale forutsetningene var for ulike. Likevel var overensstemmelsen i spørsmål om grunnleggende prinsipper så stor, at det ble oppnådd enighet om å harmonisere lovreglene for bruk av personopplysninger.²²⁷ Helge Seip har uttalt at arbeidet for personvern i Nordisk Råd var et av de klareste eksemplene på nordisk lovharmonisering.²²⁸

Selv om enhetlige lover for Norden ikke ble innført, ble det etablert en praksis for gjensidig respekt for hverandres datalover. Dette resulterte blant annet i at problemer knyttet til ”dataflukt” og ”dataparadiser” ble forhindret. De nordiske landene ble enige seg imellom at dersom registre kunne bli brukt i andre land, måtte det tas hensyn til om de andre nordiske landene anså opplysningene i registre for å være sensitive før tillatelse eventuelt ble gitt.²²⁹

²²³ Wendt 1979, s. 251.

²²⁴ Wendt 1979, s. 252.

²²⁵ NOU 1974:22, s. 8.

²²⁶ NOU 1974:22, s. 8.

²²⁷ Wendt 1979, ss. 252-253.

²²⁸ Seip 1994, s. 235.

²²⁹ Hafli 1977, s. 40.

Dataavtalen mellom LO og NAF

Jeg har med vilje valgt å utelate kontroll over teknologien som et av de teknologiske premissene som pionerene måtte arbeide ut ifra. Det er ikke gjort fordi problemstillingen ikke var aktuell i tilknytning til en personvernlov, men fordi problemstillingen allerede var blitt håndtert innen loven kom opp til behandling i Stortinget. De som tok tak i denne problemstillingen var Landsorganisasjonen og Norges Arbeidsgiverforening (nå NHO).

Samarbeidet mellom LO og NAF resulterte i at det i 1975 ble vedtatt en rammeavtale som regulerte bruken av edb-teknologi på arbeidsplassen. Avtalen sikret de ansatte rett til medvirkning og påvirkning når nye datasystemer skulle utarbeides som hadde direkte betydning for de ansatte, deres arbeidsforhold og for lagring av persondata.²³⁰ I 1977 ble denne rammeavtalen tatt inn i Hovedavtalen.²³¹ For personregisterlovens vedkommende har dataavtalen vært av både direkte og indirekte betydning. Som en direkte følge av avtalen ble det i personregisterloven tatt inn særbestemmelser som delegerte avgjørelsesmyndighet til partene i arbeidslivet.²³² Dersom disse ble enige seg imellom, kunne deres avtale legges til grunn for behandling av personopplysninger i stedet for de vanlige retningslinjer som var gitt i personregisterloven. Med andre ord ble det opprettet en ordning for kollektiv samtykke. En slik bestemmelse åpnet for at fagbevegelsen kunne ta beslutninger på vegne av alle ansatte ved en bedrift, også de som ikke var fagorganiserte. Videre ble LO og NAF gitt retten til å oppnevne hvert sitt styremedlem til Datatilsynets styre.²³³ Indirekte bidro dataavtalen til å forsterke fokuset på problematikken rundt bruken av datateknologi, noe som igjen understreket behovet for å regulere teknologien overfor styresmaktene.

At arbeiderbevegelsen tidlig involverte seg i personvernspørsmål, mener jeg var fordi deres medlemmer var blant de første som kom i kontakt med datamaskiner og fikk oppleve både det positive og det negative som teknologien førte med seg. I Norge var det i industrien den nye teknologien først ble tatt i bruk i stor utstrekning.²³⁴ Jeg finner det derfor naturlig at det var grupper fra denne næringen som tok de første skritt for å kontrollere teknikken. For bedriften kunne bruken av datamaskiner gi enorme effektiviseringsgevinster, men de ansatte risikerte å få sin stilling vesentlig svekket.

Teknologien kunne oppleves som trussel for de ansatte av mange grunner. For eksempel risikerte de ansatte at bedriftsledelsen valgte ut systemer på grunnlag av effektivitet

²³⁰ Bing 2009b, s. 3.

²³¹ Andersen m.fl. 1993, s. 49.

²³² Forskrifter i medhold av lov om personregistre m.m. av 21. des. 1979, § 2-1, annet ledd, avsnitt d) og g).

²³³ Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

²³⁴ Schweigaard 1977, s. 242.

uten tanke for hvordan systemene innvirket på arbeidernes psyke og arbeidssituasjon, arbeiderne risikerte å bli overvåket av maskinene, og i noen tilfelle risikerte de i verste fall å bli overflødiggjort som følge av at maskinene kunne utføre arbeidet deres både bedre og mer effektivt. Datateknologi var også en trussel mot bedriftsdemokratiet. Bedriftsdemokrati ble et mål for arbeiderbevegelsen i 1960-årene. De ansatte ønsket å ha både direkte og indirekte innflytelse over arbeid og arbeidsplass. Denne medbestemmelsesretten skulle gjøre arbeideren bedre i stand til å påvirke egen arbeidssituasjon og jobbutøvelse. Tanken var at medbestemmelse ville resultere i økt trivsel, og økt trivsel ville resultere i økt produktivitet. Til forskjell fra filosofien på 1950-tallet, hvor de ansatte skulle føle at de hadde medbestemmelse, innebar medbestemmelsesrett på 1960-tallet reell makt.²³⁵ Kampen for bedriftsdemokrati hadde gitt resultater. Det ble gradvis bygd opp samarbeidsordninger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere basert på gjensidig tillit. Med innføringen av datateknologi stod maktbalansen i fare for å bli forskjøvet i arbeidsgivernes favør. Jeg vil derfor hevde at diskusjonene om en dataavtale like gjerne kan forstås som en videreføring av diskusjonen om bedriftsdemokrati, som en teknologidebatt.

Truslene mot arbeidstakernes situasjon fant sted i en tid hvor næringslivet allerede var i endring. Mens 1960-årene var en blomstringstid for norsk industri, takket være konjunkturerne og moderniseringen i arbeidslivet, var utsiktene mørkere i 1970-årene. Næringsstrukturen var i omlegging, gamle arbeidsplasser i jordbruk, shipping og industri vek plassen for petroleumsvirksomhet, offentlige tjenester og tjenesteytende næringer. Internasjonalt var det nedgangstider, og risikoen for permisjoner og oppsigelser var forhøyet. De norske myndighetene valgte å innføre motkonjunkturpolitikk i et forsøk på å bremse nedgangstendensene.²³⁶

Arbeiderbevegelsen tok tidlig tak i problematikken omkring bruken av moderne teknologi. Etter at en av Norges fremste datateknologer, Kristen Nygaard, i 1967 hadde holdt tale for LO-skolen om moderne datateknologi, fulgte en rekke foredragsserier om temaet. Foredragsvirksomheten ledet fagbevegelsens tanker hen imot å starte et forskningsprosjekt, slik at arbeidernes datakunnskap kom på lik linje med arbeidsgivernes.²³⁷ Forskningsprosjektet ble satt i gang av Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund i 1970, og fikk navnet "Planleggingsmetodikk for fagbevegelsen". Den umiddelbare bakgrunnen for prosjektet var resolusjonen som ble vedtatt på Norsk Jern- og Metallarbeiderforbunds landsmøte i 1969: "I samband med utvikling og bruk av edb, understreker landsmøtet at det må nedlegges et

²³⁵ Heiret m.fl. 2003, ss. 145-146.

²³⁶ Furre 1993, ss. 297-298, 308, 314, 352.

²³⁷ Haraldsen 2003, s. 77.

bevisst arbeid for å motvirke tendenser til etablering av systemer hvor mennesket innpasses som en mekanisk og programmert produksjonsfaktor.”²³⁸

Mens forskningsprosjektet var et tiltak fra arbeidstakerorganisasjonene, kom arbeidsgiverorganisasjonene med i diskusjonen om en dataavtale i 1973. Da hadde Eivind Barca, som da var datasjef i NAF og samtidig aktiv i Dataforeningen, klart å overbevise NAF om at brukermedvirkning ville være hensiktsmessig for arbeidsgiver,²³⁹ noe som bidro til at NAF nedsatte en datastyringsgruppe som kunne arbeide med de problemer innføringen av edb skapte.²⁴⁰ NAFs positive innstilling gjorde det mulig å inngå en dataavtale med LO. I 1974 tok LO initiativ til en slik avtale, og året etter ble ”Rammeavtale vedrørende datamaskinbaserte systemer” inngått. Avtalen var landsomfattende, og skulle fungere som ramme når lokale dataavtaler skulle utformes. Dataavtalen hadde til hensikt å sikre at arbeidere ved en bedrift hadde innflytelse når EDB-systemer skulle innføres på arbeidsplassen. EDB-innflytelse innebar innflytelse på planlegging, datastyring og arbeidsmiljøproblemer. Slikt var nå formelt ikke lenger bare bedriftsledelsens domene.²⁴¹

Allerede før rammeavtalen ble inngått, forelå det lokale dataavtaler. Verdens første dataavtale ble inngått mellom Askim Kjemiske Arbeidsforening, som representant for arbeiderne ved bildekkfabrikken Viking på Askim, og bedriftsledelsen ved Viking på Askim i 1974. Avtalen sikret arbeiderne rett til deltakelse ved innføring og bruk av datautstyr i bedriften.²⁴² Bakgrunnen for avtalen var at ledelsen hadde koblet en sentraldatamaskin til dekkpressen i produksjonslokalene som registrerte alt avvik fra en normal produksjonsprosess, noe som førte til usikkerhet blant de ansatte om hva opplysningene skulle brukes til.²⁴³ Like etter at denne avtalen ble inngått, fulgte andre lokale foretak i Vikings fotspor og laget egne dataavtaler, og grunnlaget for lokal utforming av dataavtaler ble lagt.

I dataavtalen gjenspeiles samfunnets generelle støtte opp om den sosialdemokratiske modellen. Norge befant seg i en særstilling da dataproblematikken her til lands i 1970-årene ble valgt løst gjennom samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Det skulle ta flere år før andre land fulgte opp om med liknende løsninger.²⁴⁴ I dataavtalen gjenspeiles også det faktum at det i Norge ble fulgt en korporativ modell, hvor partene i arbeidslivet fikk mulighet til å ta del i

²³⁸ Haraldsen 2003, s. 73.

²³⁹ Haraldsen 2003, s. 78.

²⁴⁰ Bing 2009b, s. 3.

²⁴¹ Fri Fagbevegelse nr. 9, 1975.

²⁴² Andersen m.fl. 1993, s. 49.

²⁴³ Andersen i Hansen m.fl. (red.) 1989, s. 170.

²⁴⁴ Schweigaard 1977, s. 245.

enkelte statsfunksjoner, som for eksempel å regulere den nasjonale datapolitikken. Selv om korporativismen var på vikende front i 1970-årene, gjorde den seg fortsatt gjeldende.²⁴⁵

At det i Norge var tillatt med interesserepresentasjon i det offentlige byråkrati, kan bidra til å forklare hvorfor Arbeiderpartiet, med sin tro på byråkratiske reguleringsforordninger, generelt sett ikke er blitt ansett for å ha vært opptatt av å regulere personvernet. Enkelte har hevdet at personvern har vært en sak som var ført av den borgerlige opposisjon, og til tross for at det kunne snakkes om en tverrpolitisk bekymring over konsekvensene av datateknologien, var det representanter fra partiet Høyre som satte spørsmålet på den politiske dagsorden.²⁴⁶ I den grad denne påstanden stemmer,²⁴⁷ tror jeg det ble slik fordi de forhold ved personvernet som Arbeiderpartiet følte trengte regulering, det vil si forholdet mellom arbeidstaker og ledelse, allerede ble håndtert av LO og NAF. Fordi denne saken allerede ble håndtert av partene i arbeidslivet, hadde muligens Arbeiderpartiet mindre grunn til å gå aktivt inn for et styrket personvern. I stedet tok den borgerlige siden tak i personvernproblematikken, da en rekke forhold ved personvernet, for eksempel individets rettigheter overfor staten og kollektivet, ligger nært opp til andre liberalistiske ideer og kampsaker.

Som en siste kommentar til dataavtalen, vil jeg legge til at det i avtalen gjenspeiles et syn på personvern som er felles med databransjens syn. Både databransjen og partene i arbeidslivet så medvirkning og desentraliserte løsninger som viktige tiltak for å beskytte personvernet. Dette til forskjell fra både de internasjonale organisasjonene og det juridiske miljøet, hvor registervern og generelle avtaler stod i fokus.

Personvernets pionerer

Jeg vil kun trekke fram noen få personer som sentrale enkeltaktører. En rekke mennesker var sentrale pådrivere for å bedre vilkårene for personvernet internasjonalt, men fordi mitt mål er å redegjøre for personregisterloven, har jeg kun valgt å inkludere personer som utmerket seg i norsk sammenheng. De jeg har valgt ut, skilte seg fra andre aktører. Jeg sitter i ettertid igjen

²⁴⁵ Sejersted 2005, s. 339.

²⁴⁶ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 161.

²⁴⁷ Arbeidet med dataavtalen skilte seg ut ved at saken var den tredje mest omtalte i presseklippene (Se Vedlegg 1, Tabell 1.1). Det var også mulig å skille mellom "høyrepressen" og "venstrepressens" dekning av saken, som følge av at saken fikk stor dekning i sosialistiske aviser. Fordi denne saken vakte så stort engasjement, kan det stilles spørsmålsteget ved om den tradisjonelle påstanden om personvern var en sak for høyresiden i Norge stemmer. Det som taler for en slik forståelse, er at høyresiden aktivt diskuterte saken i pressen, at det var de som tok opp temaet i Stortinget, og fordi en rekke forhold ved personvernet ofte innebærer å beskytte verdier som tradisjonelt sett regnes som liberale verdier. Likevel, det kan påstås at venstresiden også var meget opptatt av personvern, men fordi de personvernidealer som venstresiden hadde (for eksempel medvirkning og overvåking) ikke falt innenfor den vanlige definisjonen av hva personvern var, har venstresiden ikke fått anerkjennelse som forkjempere for personvernet. Jeg har dessverre ikke kunnet klart påvise hvorvidt påstanden stemmer.

med inntrykket av at pionerene var motivert ut ifra et sterkt personlig engasjement i sitt arbeid. Disse var Helge Seip, Knut Selmer og Eivind Barca. Mange vil sikkert hevde at en rekke andre personer også hadde fortjent spesiell oppmerksomhet, blant dem Jon Bing, Tore Sandvik, Jan Skåre, Svein Øvergaard og Lars Platou. Jeg har likevel holdt meg til mine tre aktører fordi jeg anser deres arbeid for å utmerke seg spesielt.

Helge Seip er ikke blitt omtalt hittil i oppgaven. Han hadde en rekke verv som gjorde at han ble direkte involvert i personvernproblematikken; han var presidiesekretær i Nordisk Råd i perioden 1971-73, han var leder for Datautvalget, han ble Datatilsynets første direktør (1980-89), og han var Europarådets første dataombud (1989-95). Før den tid hadde han vært politisk redaktør og siden sjefsredaktør i Dagbladet (1954-65), og han var ansvarlig redaktør for Norges Handels- og Sjøfartstidende (1977-80). Mest kjent er han likevel som politiker. Han var kommunal- og arbeidsminister i Bortens samlingsregjering fra 1965-70, og representant for partiene Venstre og siden Det Nye Folkeparti.²⁴⁸

Som leder av utvalget som undersøkte personvernforholdene i offentlig sektor, var Helge Seip med på å definere loven og dens område. Han fikk også vekket mye engasjement for personvern i pressen. Både i sin egen avis NH og ST og andre aviser publiserte han en rekke artikler om personvern, og hans uttalelser ble flittig sitert i media.²⁴⁹

Antakelig var Seips engasjement i personvern et utslag av hans generelle sosial-liberalistiske overbevisning. I festskriftet til Helge Seip ble det sagt at: "Det er ingen tilfeldighet at Helge Seip avsluttet sin yrkeskarriere som sjef for Datatilsynet. Det er en konsekvens av hans politiske holdninger og viten om hvor sårbar vår virkelighet er."²⁵⁰

Til forskjell fra Seip, innvirket Knut Selmer mindre på det politiske arbeidet med personvern, men desto mer på det faglige. Knut Selmers faglige interesse i personvern ga seg utslag i at han, i kraft av å være bestyrer for Institutt for privatrett, opprettet den tidligere omtalte avdelingen for jus og edb-spørsmål i 1971, en avdeling han siden ledet. Avdelingen var i 1970-årene, i likhet med Institutt for privatrett i sin helhet, en ren forskningsavdeling.²⁵¹ Siden avdelingen skulle være en forskningsavdeling, kunne avdelingens bestyrer legge premissene for hva slags arbeid som skulle utgjøre avdelingens forskningsfelt. Ettersom Avdeling for jus og edb fikk nettopp jus og edb som sitt spesialområde, vil jeg anta det har klar sammenheng med at emnene informasjonsbehandling og personvern var av spesiell

²⁴⁸ Stortinget. <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=HESE> (På nett 08.05.09).

²⁴⁹ Se blant annet: Adresseavisen 31.12.75, Aftenposten 18.03.75 og NH & ST 18.03.75. Se også Vedlegg 2. Der fremkommer det at NH & ST var blant de mer engasjerte avisene i personverndebatten.

²⁵⁰ Vetland i Hansen m.fl. (red.) 1989, s. 33.

²⁵¹ Selmer, Knut 2005, s. 13. <http://www.jus.uio.no/ifp/om/merom/ifp50ar.pdf> (På nett 08.05.09).

forskningsmessig interesse for Knut Selmer. Etter sin opprettelse har Avdeling for jus og edb (og siden Senter for rettsinformatikk) blitt et ledende miljø innen forskning på personvern.

Knut Selmers interesse i personvern kom til uttrykk både i forkant, under og i etterkant av hans tid som bestyrer av Avdeling for jus og edb. Allerede i 1960-årene hadde Knut Selmer blitt involvert i debatter som omhandlet personvern, deriblant Metropolittdebatten.²⁵² Under personverndebatten i 1970-årene var han blandt de aktive debattørene. Han publiserte artikler, skrev avisinnlegg, deltok i debatter og konferanser og lot generelt sett sitt og Avdeling for jus og edbs synspunkter bli hørt i media. Knut Selmer bidro til å skape både faglig interesse så vel som allment engasjement om temaet personvern. Da Datatilsynet ble opprettet, ble Knut Selmer Datatilsynets første styreleder, en posisjon han hadde fra 1980-1996. I sin tid i styret innførte han en meget åpen styreform ved Tilsynet, og resultatet var meget gode faglige resultater.²⁵³

I tillegg til Helge Seip og Knut Selmer ønsker jeg å trekke fram Eivind Barca som en siste pionerer. Til forskjell fra de to andre, hadde Eivind Barcas engasjement i personvernsspørsmål sitt utgangspunkt i hans ønske om en bedre norsk datapolitikk. Det er for dette han har arbeidet store deler av sitt liv. Engasjementet kom først til uttrykk i 1950-årene. I 1951 tok han initiativ til å danne Norges første dataforening. Han hadde siden en rekke verv i samme forening.²⁵⁴ Siden ble han leder for utvalget som skulle utrede spørsmålet om utdanning i systemutvikling og databehandling. Komiteen er i ettertid blitt kjent som Barca-komiteen. I 1969 la de fram sin innstilling om framtidig datautdannelse. Innstillingen var langt forut for sin tid i synet på datafaget, og utredningen la siden grunnlaget for norsk datautdannelse.²⁵⁵ Etter dette arbeidet ble han engasjert i NAF. Her ble han i sin tid en av hovedpersonene bak dataavtalen i næringslivet. Videre var han en sentral deltaker i den offentlige debatt om personvern i 1970-årene.

Eivind Barca har generelt sett hatt et mer helhetlig datafokus som utgangspunkt for sitt arbeid. Det har gitt seg utslag i at han har vektlagt datautdannelse, datamoral og desentraliserte løsninger. På et seminar hvor odelstingsproposisjonen til Personregisterloven ble diskutert, var han den eneste som tok til orde for å utsette vedtakelsen av loven inntil spørsmål om datamaskinens innvirkning på arbeidslivet, forholdene for en norsk dataindustri, bruk av forskningsdata og grensene for planlegging og styring i samfunnet hadde blitt debattert.²⁵⁶

²⁵² Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

²⁵³ Henviser til samtale med Knut Kaspersen 06.03.09.

²⁵⁴ Andersen m.fl. 1993, s. 27.

²⁵⁵ Haraldsen 2003, s. 76. Innstilling om systemutvikling og databehandling. Kirke- og undervisningsdep. 1969.

²⁵⁶ Barca i Wasmuth og Wilhelmssen (red.) 1977, ss. 62-63.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg tatt til orde for at tilblivelsen av personregisterloven i stor grad må ses som et resultat av at det i fagmiljøet ble tatt initiativ til å undersøke og regulere de problemer som oppstod når personopplysninger ble elektronisk databehandlet. De aktører, organisasjoner, foreninger og forbilder som jeg mener har kommet med påvirkning og impulser til personregisterloven er: 1) Universitetet i Oslos institutt for privatretts avdeling for jus og edb-spørsmål, 2) Den Norske Dataforening, 3) den svenske personvernloven, 4) OECD, 5) Europarådet, 6) Nordisk råd, 7) LO og NAF og 8) et utvalg av norske enkelt-aktører.

Kjennetegnet for arbeidet til de grupper jeg har trukket fram, er at de var opptatt av hvordan utfordringene for personvernet kunne løses. De ulike gruppene bidro på ulike måter. De mest konkrete utgangspunktene for lovregulering kom fra Avdeling for jus og edb, Datalagen og LO og NAF. Førstnevnte utviklet en teoretisk modell for hvordan tilrettelegge for et bedre personvern. I henhold til modellen burde personvern forstås som en interesse som eksisterte sammen med en rekke andre interesser hos individet og myndigheter. I de tilfeller det var spørsmål om å behandle personopplysninger, skulle den enkeltes interesse i å opprettholde kontroll med opplysninger som ga utfyllende informasjon om ham/henne selv veies opp imot registerførers interesse i å ha utfyllende opplysninger, for å gjøre en mest mulig korrekt vurdering av en aktuell sak knyttet til den enkelte person. Datalagen tilførte til lovarbeidet en rekke forslag til retningslinjer for hvordan legge til rette for god informasjonsbehandling. Blant annet ble forslagene om at det skulle være særskilte skranker for å ta i bruk sensitive opplysninger og krav til måten opplysninger ble behandlet, videreført i den norske loven. I tillegg hadde det i Sverige blitt opprettet en egen tilsynsmyndighet som forvaltet datalagen. Også denne ordningen ble kopiert i Norge. LO og NAF tilførte til lovarbeidet et forslag om at utformingen av personregistre kunne bli til etter lokal enighet. Også Dataforeningen foreslo konkrete tiltak, men deres ønske om dataetikk og brukermedvirkning vant siden mindre gehør. Måten de internasjonale organisasjonene innvirket på loven, var først og fremst som fora hvor problemer og ideer kunne diskuteres, men organisasjonene sørget også for å skape nasjonal vilje til å vedta personvernreguleringer.

De foreslåtte reguleringstiltakene passet overens med nasjonale forutsetninger. Som følge av at det i Norge eksisterte et stort forvaltningsapparat som behøvde personopplysninger til sitt virke, ville det være lite hensiktsmessig om personregisterloven skapte store vansker i forhold til informasjonsutveksling. Interesseteorien la til rette for en hensiktsmessig

informasjonsutveksling. Derneft var det et poeng å lage en lov som la til rette for teknologiutvikling. Siden det i Norge verken var et problem med datakriminalitet eller sterke insentiver for å stanse datautviklingen, fikk loven i all hovedsak som funksjon å lage retningslinjer for lovlig bruk av personopplysninger. Til sist var det av betydning for lovarbeidet at det allerede eksisterte en rekke bestemmelser som vernet verdier knyttet til personvernet. Det lovverket manglet, var bestemmelser som beskyttet personopplysninger som ble behandlet i tilknytning til registre. "Personlighetens rettsvern" ga i mange tilfeller den rettsbeskyttelsen for privatlivets fred som det ble stilt krav om i personverndebatten.

På bakgrunn av den fremstillingen jeg har kommet med i dette kapitlet og i det forrige, vil jeg trekke tre slutninger. For det første, personvern var like mye et internasjonalt som et nasjonalt rettspolitisk tema, og Norge ble sterkt påvirket av tendenser fra utlandet gjennom vår deltakelse i OECD, Europarådet og Nordisk Råd. For det andre, interessen for å verne om bruken av edb overskygget andre interesser knyttet til personvernet. Antagelig ble spørsmålet om edb toneangivende i lovarbeidet som følge av at det var dette spørsmålet som utgjorde den opinionsdannende dagsordendebatten i personverndebatten og som følge av at en rekke personverninteresser allerede var gitt beskyttelse i lovs form. Til sist, pionerene hadde en ulik problemforståelse fra befolkningen. Mens befolkningen behandlet personvern i mer generelle termer som vern av individets integritet, tok pionerene mer ensidig utgangspunkt i registervern.

De retningslinjer for personvernet som ble lagt av pionerene, ble videreført i det politiske arbeidet med loven.

Kapittel 4: Personregisterlovens forarbeider

Innledning

I Norge var en i internasjonal målestokk tidlig ute med å ta tak i problematikken rundt personvern og elektronisk databehandling. Som påpekt i forrige kapittel ble den første komiteen som skulle se på problematikken nedsatt allerede i 1970. Fra det skjedde, tok det åtte år til loven ble vedtatt. Mitt mål for dette kapittelet er å beskrive det politiske arbeidet med loven som fant sted i løpet av disse åtte årene.

Som utgangspunkt for min beskrivelse av det politiske arbeidet har jeg valgt å se på de lovforarbeidene som ble utarbeidet i denne perioden. Disse er NOU 1974:22 *Persondata og personvern*, NOU 1975: *Offentlige persondatasystem og personvern*, Ot prp nr 2 (1977-78) ”Om lov om personregistre m.m.” og innstillingen fra Justiskomiteen ”Om lov om personregistre m.m.” I min presentasjon av forarbeidene har jeg fokusert på de lovforslagene som fulgte av forarbeidene. Jeg trekker inn andre deler av utredningene i de tilfeller jeg tror ytterligere kunnskap kan bidra til å forklare hvorfor vi fikk de foreslåtte reguleringstiltakene. Jeg synes lovforslagene er et godt utgangspunkt for en diskusjon av lovforarbeidet fordi de er en konkretisering av utvalgenes utredninger, mest mulig fri for uklare retoriske formuleringer.

Befolkningen hadde i personverndebatten bidratt til å belyse hva en personvernlov skulle beskytte mot, og pionerene hadde i sitt arbeid kommet med forslag til hvordan personvernet skulle reguleres. Ut ifra disse impulsene ble det utarbeidet et lovforslag. Lovforslaget skilte seg fra andre samtidige personvernlover. I Sverige hadde de valgt å regulere datamaskinene, i USA hadde de valgt å beskytte delområder av personvernet uten å vedta en helhetlig lov. De norske lovforarbeidene vitner imidlertid om en mer helhetlig tilnærming til problematikken rundt personvern og interessen for personopplysninger. Personregisterloven tok utgangspunkt i bruken av personopplysninger. Nøyaktig hvordan personvernet best kunne

sikres, hersket det uvisshet om. Det resulterte i at Stortinget ble forelagt et forslag til en fullmaktslov. Loven bestod av enkelte generelle handlingsregler for bruk av registre, og regler for en konsesjonsordning. Til å forvalte lovens bestemmelser foreslo utvalgene å opprette et frittstående tilsynsorgan.

Den politiske interessen vekkes

Jeg har hittil i oppgaven i liten grad viet politiske partier og deres arbeid for personvern i 1970-årene oppmerksomhet. Etter å ha satt meg inn i arbeidet med personregisterloven, mener jeg at andre aktører utførte et langt større arbeid og utviste et langt større engasjement i personvernspørsmål enn politikere. Dette inntrykket ble til gjennom mitt studie av presseklippmaterialet og gjennom samtale med deltakere i personverndebatten. Dersom politikernes arbeid med personvern skulle ha fått stor plass, ville det etter mitt syn ha resultert i en skjev fremstilling av virkeligheten i 1970-årene. Å utelate det politiske arbeidet ville likevel også ha resultert i en feilaktig fremstilling av arbeidet med personregisterloven. Til tross for at politikere var lite engasjert i personvernspørsmål, var de tiltak politikerne kom med betydningsfulle og sentrale. Slik jeg ser det, var politikere betydningsfulle i kraft av å være første og siste beveger i lovarbeidet.

Første gang temaet personvern ble nevnt i en politisk debatt, var i 1968. Dette året ble den første datadebatten holdt i Stortinget, i forbindelse med en stortingsmelding om databehandling i statsforvaltningen.²⁵⁷ I all hovedsak dreide debatten seg om datamaskinens funksjoner og hvilke effektivitetsmuligheter teknologien innebar.²⁵⁸ Politikerne var interessert i hvordan veksten i det statlige byråkratiet kunne temmes ved å ta i bruk edb som verktøy for å forenkle offentlig administrasjon og rutiner.²⁵⁹ Kun en debatt om datamaskinens evner var det dog ikke. Emnet personvern ble forsiktig berørt av enkelte politikere. Saksordføreren Bodil Aakre fra Høyre kom så vidt inn på spørsmålet om rettssikkerhet i innledningsforedraget, og ga uttrykk for at det var behov for spesielle tiltak mot misbruk. Inga Tusvik fra Venstre talte for opprettelse av et regel- eller lovverk som kunne sikre enkeltmennesket. Johannes Østtvedt fra Kristelig Folkeparti advarte mot overskuddsinformasjon, og ønsket mer informasjon om innhenting og registrering av opplysninger.²⁶⁰

²⁵⁷ St meld nr 49 (1967-1968).

²⁵⁸ Seip i Djønne (red.) 1990, s. 2.

²⁵⁹ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 178.

²⁶⁰ Seip i Djønne (red.) 1990, s. 2.

Etter at datadebatten fant sted, tok det to år før emnet personvern kom opp på ny. I 1970, like etter at Selmer-utvalget ble nedsatt, oppnevnte regjeringen Borten et utvalg for å undersøke personregistrering i kredittopplysningsvirksomhet. Videre kom det i 1970 en interpellasjon i Stortinget fra Venstres representant Ingvar Helle. Han stilte spørsmålsteget ved de distriktspolitiske aspektene ved datateknikken, samtidig som han understreket sikkerhetsproblemene ved for sterk sentralisering, og behovet for å opprettholde rettssikkerheten under utvidelsen i bruk av edb.²⁶¹ Året etter ble det interpellert på ny, denne gangen av Høyres representant Lars Platou. Platous interpellasjon er den som i ettertid har utmerket seg mest, fordi Platou interpellerte på spørsmålet personvern. Han stilte spørsmål ved hvordan regjeringen hadde tenkt til å sikre det enkelte individs rettigheter i forbindelse med ustrakt registrering av personinformasjon i databanker, og om regjeringen ville ta initiativ til en eventuell lovregulering.²⁶² Foranledningen for interpellasjonen og den påfølgende diskusjonen i Stortinget, var storslåtte oppslag i VG om hvorledes Statistisk sentralbyrå holdt på å etablere et ”skoleflinkhetsarkiv” (elevregisteret), og kritikk av den nye og alvorlige statlige overvåkingstendensen.²⁶³

Platous interpellasjon og den påfølgende debatten resulterte i en utvidelse av mandatet til Kredittopplysningsutvalget, og sørget samtidig for at Datautvalget ble opprettet for å undersøke bruken av personopplysninger i offentlig sektor.²⁶⁴ Like etter Platous interpellasjon, interpellerte Egil Endresen, også han fra Høyre. Igjen var Statistisk sentralbyrås elevregister saken. Endresen ønsket en redegjørelse for elevregisteret.²⁶⁵

Som presentasjonen av behandling av personvern i Stortinget viser, ble temaet personvern behandlet sporadisk av politikere, og som oftest i tilknytning til andre saker. Noen helhetlig debatt om personvern fant ikke sted i Stortinget før innstillingen til personregisterloven ble behandlet i 1978.

Kredittopplysningsutvalgets utredning

Ved kongelig resolusjon av 11. desember 1970 ble det nedsatt et utvalg som fikk i oppgave å utrede de problemer som knyttet seg til kredittopplysningsvirksomhet og til privat registrering og bruk av personopplysninger for øvrig.²⁶⁶ I utgangspunktet var det tenkt at utvalget kun

²⁶¹ Seip i Djønne (red.) 1990, s. 2.

²⁶² Interp. 6. oktober 1971, s. 36.

²⁶³ Soltvedt i Soltvedt (red.) 2004, s. 177.

²⁶⁴ Interp. 6. oktober 1971, s. 39.

²⁶⁵ Seip i Djønne (red.) 1990, s. 3.

²⁶⁶ NOU 1974:22, s. 6.

skulle vurdere bruk av personopplysninger i kredittopplysningsvirksomhet, men etter Platous interpellasjon ble mandatet utvidet til å omfatte en generell utredning av hele den private sektors bruk og lagring av personopplysninger.²⁶⁷

Jussprofessor Tore Sandvik ble valgt som formann for utvalget. Utvalgets sammensetning reflekterte utvalgets opprinnelige mandat. I tillegg til Sandvik bestod utvalget opprinnelig av ytterligere syv medlemmer, hvorav fire ble oppnevnt etter forslag fra organisasjoner for kredittgivning og kredittopplysning.²⁶⁸ Utvalget hadde verken datafaglig eller parlamentarisk representasjon. Sammensetning av deltakere var med andre ord snever. I ettertid er utvalget blitt kjent som Sandvik-utvalget og som Kredittopplysningsutvalget.

Utvalgets utredning forelå i april 1974, og fikk tittelen NOU 1974:22 *Persondata og personvern*. Utredningen avsluttet med et forslag til personregisterlov for privat sektor: "Lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personopplysninger i privat virksomhet". Personvernprinsippene som lovforslaget var bygget opp rundt, var prinsippet om at opplysninger ikke skulle brukes til andre formål enn de var innsamlet for og at innsamling av personopplysninger kun skulle tjene legitime og aktverdige formål.²⁶⁹ Lovforslagets regler gjaldt manuelle så vel som elektroniske registre.²⁷⁰

Både utvalgets mandat og sammensetning gjenspeilte tydelig betydningen av kredittopplysningsvirksomhet. At det var sentralt for utvalget å regulere kredittopplysningsvirksomhet, ga seg utslag i at det i lovutkastet, til forskjell fra hva som var vanlig i andre land, ble foreslått at begrepet person skulle henvise til både fysiske og juridiske personer (for eksempel aksjeselskap, sameie, legat, etc.). Det at loven også skulle gjelde juridiske personer, hadde sammenheng med at opplysninger om privatpersoner og næringsdrivende i et register ofte henviste til den samme informasjonen. Det ville være problematisk å kun gi rett til beskyttelse for opplysningene knyttet til det fysiske individet, men ikke det juridiske.²⁷¹

Selve lovforslaget fra Kredittopplysningsutvalgets bestod at to typer regler. Den første formen for regler var rene prinsippregler rettet mot alle typer virksomheter. Prinsippreglene bestod av alminnelige handlingsregler for bruk av registre, og regler om straff og erstatning. Den andre formen for regler var regler som var utformet for spesifikt å regulere enkelte bransjer. Disse reglene bestod av et krav om konsesjon for å drive slike virksomhetstyper, og særregler spesifikt utformet for de konsesjonsbelagte virksomhetstypene.

²⁶⁷ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 43.

²⁶⁸ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 44.

²⁶⁹ NOU 1974:22, ss. 5, 31.

²⁷⁰ NOU 1974:22, s. 5.

²⁷¹ Djønnø m.fl. 1987, s. 28.

Loven baserte seg på to alminnelige handlingsregler for bruk av personopplysninger i privat virksomhet. Den første, og kanskje viktigste, var kravet om relevans for innsamling av informasjon.²⁷² ”Grunnprinsippet må være at innsamling og registrering av opplysninger om privatpersoner bare skal finne sted hvor det tjener legitime og aktverdige mål.”²⁷³ Foretak og sammenslutninger skulle ikke lagre eller registrere opplysninger i større utstrekning enn det som kunne begrunnes saklig.²⁷⁴ Kravet om relevans var for å unngå at virksomheter samlet inn flere opplysninger enn de trengte. Ansamling av informasjon utgjorde en integritetsrisiko.

Lovens andre handlingsregel var et forslag om en generell taushetsplikt for bruk av personopplysninger i privat virksomhet.²⁷⁵ Taushetsplikten var ikke absolutt, men stadfestet en diskresjonsplikt. Det betød at videreformidling av opplysninger skulle være saklig begrunnet ut ifra bedriftens virksomhet, ellers kunne formidling kun skje etter at den opplysningene angikk hadde gitt sitt samtykke til meddelelsen. I de tilfeller en bedrift hadde en saklig grunn ut ifra hensynet til sin virksomhet å videresende opplysninger, frafalt kravet til samtykke.²⁷⁶ Kravet om taushetsplikt hadde lenge eksistert som et saksbehandlingsprinsipp i en rekke næringer i 1970-årene, loven medførte derfor ikke noen stor endring av praksis for bransjene i privat sektor.²⁷⁷ I stedet ville lovforslaget medføre en formalisering av gjeldende praksis.

Lovforslagets siste generelle handlingsregel omhandlet regler for straff og erstatning. Det spesielle med disse reglene var at de var meget strenge. Hensikten med de strenge tiltakene var å gi loven en preventiv effekt.²⁷⁸ Foreslåtte strafferammer ble gjort ulike for privatpersoner og foretak. Sammenslutninger og foretak, eller representanter for slike, ville ved et eventuelt lovbrudd kunne straffes enten med bøter eller fengsel i inntil et år, eller begge deler. Privatpersoner skulle kun straffes med bøter.²⁷⁹ Videre anga lovforslaget et strengt erstatnings- og oppreisningsvern. Til forskjell fra annen lovgivning, ble det foreslått å etablere et oppreisningsansvar, både for forsettelige og uaktsomme brudd på loven.²⁸⁰ Det betød at oppreisning ikke bare eksisterte som en mulighet, men skulle praktiseres som en plikt ved eventuelle krenkelser. Ansvar ble gjort objektivt, noe som betød at både enkeltpersoner og foretaket/sammenslutningen som helhet ble gjort erstatningspliktig. Objektivt ansvar brøt med juridisk tradisjon da det i henhold til denne kun skulle fremmes krav om erstatning hvis det

²⁷² Utkast til lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personoppl. i privat virksomhet, § 2-1.

²⁷³ NOU 1974:22, s. 31.

²⁷⁴ NOU 1974:22, s. 5.

²⁷⁵ Utkast til lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personoppl. i privat virksomhet, § 2-2.

²⁷⁶ NOU 1974:22, s. 47.

²⁷⁷ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.) 1977, s. 47.

²⁷⁸ NOU 1974:22, s. 44.

²⁷⁹ Utkast til lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personoppl. i privat virksomhet, § 7-1.

²⁸⁰ Utkast til lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personoppl. i privat virksomhet, §§ 7-2-7-3.

var utvist skyld. En overtredelse av loven måtte tradisjonelt sett enten være intensjonell eller uaktsom.²⁸¹ Erstatningsansvar ble vanligvis ikke idømt når det gjaldt hendelige uhell, slik Sandvik-utvalget nå gikk inn for.

Ved siden av å ha en rent preventiv effekt, var det også andre grunner for de strenge straffebetingelsene. Strenge regler for straff og erstatning skulle gjøre det enkelt for privatpersoner selv å håndheve lovens bestemmelser, og dermed opprettholde sitt eget personvern. Sandvik-utvalget så for seg at dersom den enkelte selv kunne sikre sitt personvern på en enkel måte, ville en slik håndhevelse gi en minst like god sikkerhet som et offentlig utbygd tilsynssystem, og behovet for omfattende tilsynsvirksomhet ville da være mindre.²⁸² I tillegg skrev Tore Sandvik i en kommentar til utvalgets rapport at oppreisningsansvaret var av særlig betydning ettersom det ofte var tale om krenkelser av immaterielle verdier.²⁸³

Lovens andre hovedgruppe av regler var regler for spesielle virksomhetstyper. Kredittopplysningsutvalget foreslo konsesjonsplikt for fire typer virksomheter. Disse var kredittopplysningvirksomhet, adresserings- og distribusjonsvirksomhet, databehandlingsforetak, og opinions- og markedsundersøkelser. Spesialregulering av disse bransjene hang sammen med at disse næringene disponerte og behandlet relativt store mengder personopplysninger, opplysninger som de i tillegg håndterte på andres vegne.²⁸⁴ For de foretak som ble underlagt konsesjonsplikt, foreslo utvalget at konsesjon skulle søkes for bedriften som en helhet, og ikke for en bedrifts enkelte registre.²⁸⁵ En slik løsning ville medføre at konsesjonsbevilgning ville kreve lite administrasjon for den tilsynsmyndighet som fikk dette i oppgave.

Kredittutvalget foreslo videre, i enighet med Datautvalget, at det burde opprettes et felles tilsynsorgan som skulle ha i oppgave å bevilge konsesjon for registre både i offentlig og i privat sektor.²⁸⁶ Utforming av de konkrete retningslinjene for dette organets praksis ble overlatt til Datautvalget. Likevel kom Sandvik-utvalget med enkelte forslag til retningslinjer for tilsynsvirksomheten. Blant annet foreslo utvalget at tilsynsorganet skulle ha informasjons- og veiledningsoppgaver, slik at den enkelte ble kjent med sine rettigheter og lett kunne få kunnskap om hvem som samlet inn opplysninger og hvordan opplysningene ble brukt. Tilsynsorganet skulle også motta klager på påståtte lov- og forskriftsstridige forhold. Til sist ble det forutsatt at tilsynsorganet skulle drive en aktiv kontroll- og inspeksjonsvirksomhet.²⁸⁷

²⁸¹ Henviser til intervju med Kirsti Coward 02.02.09.

²⁸² NOU 1974:22, s. 44.

²⁸³ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 49.

²⁸⁴ NOU 1974:22, s. 33.

²⁸⁵ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 50.

²⁸⁶ NOU 1974:22, s. 6.

²⁸⁷ NOU 1974:22, s. 45.

Kredittopplysningsvirksomhet, adresserings- og distribusjonsvirksomhet, data-behandlingsforetak og opinions- og markedsundersøkelser ble alle underlagt regler spesifikt utformet for disse virksomhetstypene. Særreglene for kredittopplysningsvirksomhet anga at visse typer opplysninger av sensitiv karakter skulle som hovedregel ikke kunne meddeles. Sensitive opplysninger ble av utvalget forstått som opplysninger om en persons rase, religion eller politiske oppfatning, seksuelle forhold, helseforhold, om kriminalitet, misbruk av rusmidler og lignende, eller om forhold av utpreget personlig eller fortrolig karakter (formuleringen siktet først og fremst til private familieforhold).²⁸⁸ Denne spesialreguleringen av sensitive opplysninger representerte et unntak. Som generell regel mente utvalget at bruk og meddelelse av alle former for opplysninger kunne i gitte situasjoner være legitim, opplysninger burde derfor også stå fritt til å brukes.²⁸⁹ Det ble også satt som krav for konsesjonsvirksomhet at det skulle være ulovlig å benytte seg av opplysninger som var mer enn fem år gamle, og ulovlig å offentliggjøre inkassoanmerkninger gitt om privatpersoner (offentliggjøring av inkassoanmerkninger for næringsdrivende skulle fortsatt være tillatt). Videre ble den enkelte gitt adgang til å føre kontroll med det som ble meddelt om personen selv av kreditt- og personopplysningsforetak. Dersom feilaktige opplysninger ble oppdaget, hadde foretaket en retteplikt. Banker fikk også formelt tillatelse til å drive kredittopplysningsvirksomhet.²⁹⁰

Særregler rettet mot databehandlingsforetak tilsa at foretaket ikke måtte overlate opplysninger til andre enn oppdragsgiveren, og at mottatte data ikke skulle brukes til andre formål enn det databehandlingsoppdraget gjaldt.²⁹¹ Adresserings- og distribusjonsforetak, og underlagt disse var den meget omdiskuterte direktereklamen, skulle underlegges regler som begrenset hvilke typer opplysninger foretaket kunne sitte inne med eller bruke som grunnlag for utvalg av adressatgrupper. Enhver ble også gitt rett til å slette seg fra foretakets lister (det vil si at personer kunne be seg slettet fra en spesifikk liste, men loven ga ingen garanti for at en i framtiden ikke ville motta direkte-reklame fra samme adressat).²⁹² Opinions- og markedsundersøkelser fikk sin praksis begrenset av flere særregler. For det første skulle det ikke være tillatt å meddele mottatte opplysninger med mindre de var i en slik form at opplysningene ikke kunne føres tilbake til enkeltindivider. Det skulle heller ikke være tillatt at informasjon hentet inn i intervjuundersøkelser skulle brukes til andre formål enn informasjon-

²⁸⁸ Utkast til lov om innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personoppl. i privat virksomhet, § 3-2.

²⁸⁹ Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 46.

²⁹⁰ NOU 1974:22, s. 5.

²⁹¹ NOU 1974:22, s. 5.

²⁹² Sandvik i Blekeli og Selmer (red.)1977, s. 48.

en ble samlet inn for. Videre skulle det være påbudt å makulere innsamlede opplysninger senest et halvår etter innsamling, og navn eller andre identifikasjonsdata skulle ikke kunne føres inn i edb-registre. For de to siste bestemmelsene ble det likevel gitt rom for dispensasjon fra loven dersom det ble hentet inn samtykke fra de personer opplysningene gjaldt.²⁹³

Oppsummeringsvis kan det sies at Sandvik-utvalget foreslo å beskytte personvernet ved å innføre handlingsnormer for innsamling, registrering, bruk og meddelelse av personopplysninger i privat virksomhet. De gikk ikke inn for kraftige reguleringer, men satset i stedet på en utvidet mulighet for kontroll, både fra enkeltindivider og fra et tilsynsorgan, for å påse at ønskelige forhold ble opprettholdt. Valget av denne formen for regulering gjenspeiler den mer helhetlige, og ikke teknologiorienterte, tilnærmingen til personvern.

Datautvalgets utredning

17. mars 1972, ett år etter oppnevningen av Kredittopplysningsutvalget, oppnevnte justisministeren et nytt utvalg. Dette utvalget skulle undersøke bruken av personopplysninger i offentlig sektor. Datautvalget eller Seip-utvalget, som det nye utvalget senere ble kjent som, fikk i mandat ”å foreta en utredning av de problemer som kan oppstå for privatpersoner i samband med de offentlige administrative datasystemer og statistiske data-arkiv, som inneholder personopplysninger.”²⁹⁴

Oppnevningen av Datautvalget var som sagt en direkte følge av Platous interpellasjon i 1971. I interpellasjonsdebatten kom det klart fram at det var bred politisk enighet om behovet for reguleringer for å styrke rettssikkerheten, forslaget om å iverksette tiltak for å vurdere forholdene for personvernet ble enstemmig vedtatt, og et nytt utvalg ble funnet nødvendig.²⁹⁵ Utvalgets oppgave ble spesifisert av Stortinget til å være å undersøke hvorvidt gjeldende lover (deriblant offentlighetsloven og regler om taushetsplikt i forvaltningen) ga en god nok beskyttelse av personvernet, eller om det var behov for nye regler.²⁹⁶

Blant de retningslinjer som ble gitt av Stortinget til Datautvalget, var et krav om at utvalget skulle ha en bredere sammensetning enn Sandvik- og Selmer-utvalget.²⁹⁷ Ifølge Blekeli var det også tenkt at utvalgets sammensetning skulle gjenspeile landets politiske interesser.²⁹⁸ Det utvalget som ble oppnevnt, bestod dermed av to politikere fra

²⁹³ NOU 1974:22, s. 6.

²⁹⁴ NOU 1975:10, s. 11.

²⁹⁵ Interp. 6. oktober 1971, ss. 36-48.

²⁹⁶ NOU 1975:10, s. 9.

²⁹⁷ Interp. 6. oktober 1971, s. 39.

²⁹⁸ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

Arbeiderpartiet, én fra Høyre og én fra Det nye Folkeparti. For øvrig bestod utvalget av én representant fra SSB og fire fra forvaltningen.²⁹⁹ Hvorvidt utvalget oppnådde den ønskede bredden, er heller tvilsomt. Utvalget hadde verken representanter fra privat sektor eller representanter fra databransjen. Som leder av utvalget, ble Helge Seip valgt. At Seip ble valgt til leder, var en naturlig følge av hans aktive deltakelse i den offentlige debatten om å få nedsatt et offentlig utvalg, og fordi Seip hadde opparbeidet seg en god forståelse av data-problematikken gjennom sitt arbeid i Nordisk Råd.³⁰⁰ Forskjellen i representasjonen til Datautvalget og Kredittopplysningsutvalget er tydelig. Mens det ene utvalget hadde en klar forankring i offentlig sektor, hadde det andre utvalget en klar forankring i privat sektor. Jeg vil påstå at ulikhetene i sammensetning av utvalgene høyst sannsynlig er årsaken til hvorfor de to utvalgene var uenige i graden av offentlig regulering av personvernet. Forskjeller i utvalgenes syn kommer jeg nærmere inn på i avsnittet nedenfor.

På dagen tre år etter oppnevningen forelå rapporten fra Datautvalget, med tittelen NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystem og personvern*. I utredningen tok utvalget til orde for at de eksisterende reglene for beskyttelse av personvernet ikke var gode nok:

Etter utvalgets mening er det regelverk som er knyttet til de enkelte system ofte mangelfullt, bl.a. er sikkerhetstiltakene ofte lite adekvate. De generelle taushetspliktregler og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper har til en viss grad avhjulpet disse mangler, men i det lange løp er det ikke tilfredsstillende bare å bygge på slike regler og prinsipper. Blant annet må det regnes øket bruk av edb ved behandling av persondata. Etter utvalgets mening er det nødvendig med en mer bevisst styring av utviklingen, og det er nødvendig med tiltak for å kontrollere at de fastsatte regler følges. Etter utvalgets mening er det behov for å avse ressurser til slike styrings- og kontrolltiltak.³⁰¹

De foreslåtte styrings- og kontrolltiltakene skulle sørge for at det ble skapt gode retningslinjer for informasjonsbehandling og -registrering. For å oppnå gode retningslinjer, kom utvalget fram til at loven måtte basere seg på en avveining av motstridende interesser.³⁰² Med andre ord skulle personregisterloven bygges opp rundt interesseteorien.

Den utredning som ble avgitt fra Datautvalget skilte seg fra andre samtidige utredninger i utlandet som følge av at den baserte seg på en interesseavveining. At utvalget fulgte sin egen vei, har Knut Selmer satt i sammenheng med to forhold. For det første hadde ikke Datautvalget vært ensidig opptatt av teknologiens negative sider. Det hadde utvalget gjort klart allerede ved sitt valg av framgangsmåte for utredningen. Datautvalget valgte å

²⁹⁹ Medlemmene av Datautvalget står opplistet i NOU 1975:10, s. 11.

³⁰⁰ Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁰¹ NOU 1975:10, s. 50.

³⁰² NOU 1975:10, s. 50.

begynne sitt arbeid med å undersøke det offentliges daværende og framtidige behov for registrering og behandling av persondata. De anså at hensikten med deres utredning var å skape fornuftige retningslinjer for bruken av personopplysninger basert på de behov som var antatt å eksistere. For det andre var utvalget opptatt av at beslutningskvaliteten ikke skulle forringes når datasystemer ble brukt til å foreta avgjørelser.³⁰³ Med andre ord ble faren med datasystemer sett i sammenheng med den uheldige bruken av systemene, men ikke eksistensen av systemene i seg selv. Ønsket om å tilrettelegge for en god teknisk utvikling understreker igjen det faktum at skepsisen mot teknologien var liten.

De reguleringer som Datautvalget foreslo, ble presentert i et eget lovforslag: ”Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune”. Lovforslaget inneholdt tre typer reguleringer: alminnelige regler relatert til bruk og misbruk av registre, regler om konsesjonsvilkår, og regler om opprettelsen av og funksjonen til en foreslått tilsynsmyndighet. Reglene skulle gjelde for både manuelle og elektroniske registre, slik også Sandvik-utvalget hadde gått inn for.³⁰⁴

Lovutkastet inneholdt to alminnelige regler. Den første av disse var en rett til innsyn. Retten til innsyn betød at den enkelte skulle ha rett til å få opplyst hvilke typer av personopplysninger et dataregister inneholdt. I registre brukt til statistikk, forsknings- og planleggingsformål var dette alt den enkelte hadde rett til å vite. Dersom registeret derimot ble brukt til løpende behandling og kontroll av saker relatert til enkeltpersoner, eller hvis registeret ble brukt til saker relatert til andre enheter som forvaltningen var knyttet til (eiendommer, bedrifter, motorvogner, etc.), hadde den enkelte rett til å få vite hva registeret inneholdt av informasjon om vedkommende selv. Unntak fra innsynsretten ble imidlertid gjort når spesielle forhold, som for eksempel når registeret inneholdt opplysninger om familie- eller sykdomsforhold som ble ansett som utilrådelig at personen fikk vite om, talte imot utlevering av opplysningene.³⁰⁵

Lovutkastets andre alminnelige regel var et krav om relevans. Dette kravet var det samme som hos Sandvik-utvalget: relevanskravet skulle gjelde alle registre, og sensitive opplysninger hadde rett til sterkere vern enn andre opplysninger.³⁰⁶ Datautvalgets oppstilling av sensitive opplysninger var nesten det samme som Sandvik-utvalgets, med den forskjell at Datautvalget i tillegg til å ønske å verne opplysninger om en persons rase, religion eller politiske oppfatning, seksuelle forhold, helseforhold, om kriminalitet, misbruk av rusmidler

³⁰³ Selmer i Hansen m.fl. (red.) 1989, s. 147.

³⁰⁴ NOU 1975:10, s. 9.

³⁰⁵ Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, § 3.

³⁰⁶ NOU 1975:10, s. 56.

og lignende, eller om forhold av utpreget personlig eller fortrolig karakter, la til kategoriene nasjonalitet og andre data om familieforhold enn slike som gjelder slektskap eller familiestatus.³⁰⁷

Det som opptok størst plass i lovforslaget, var reglene for konsesjonsvirksomheten og reglene for tilsynsorganets virke. I reglene for konsesjon ble det foreslått at ethvert register som gjorde bruk av edb eller som inneholdt sensitive opplysninger, skulle søke om konsesjon før registeret kunne opprettes og brukes.³⁰⁸ For å avgjøre spørsmålet om konsesjon, foreslo Datautvalget at det burde opprettes en frittstående tilsynsmyndighet som blant annet skulle vurdere konsesjonssøknader. Konsesjon skulle innvilges etter at det fra tilsynsmyndighetens side var foretatt en interesseavveining og etter at tilsynsmyndigheten hadde satt opp konsesjonsvilkår som sørget for at registeret opprettholdt gode forhold for personvernet.³⁰⁹

Tilsynsmyndighetens rettigheter ble begrenset til å regulere bruken av personregistre. Datautvalget gikk imidlertid ikke inn for at tilsynsmyndigheten også skulle kunne bestemme hvorvidt et register skulle opprettes. Myndighet til å bestemme opprettelsen av registre ble forbeholdt Stortinget:

Den avgjørelse som skal tas i saker om opprettelse av databanker, er i mange henseende av politisk karakter, og den endelige vurderingen bør Kongen og/eller departementet være ansvarlig for. Disse organer representerer både fagkyndighet og politisk erfaring, og de er utsatt for en mangesidig demokratisk påvirkning.³¹⁰

Den konsesjongivende myndigheten fikk navnet Datatilsynet. Datatilsynet skulle være et frittstående organ bestående av et styre og en saksbehandlende organisasjon.³¹¹ I tillegg til å innvilge samt sette opp vilkår for konsesjon, skulle Datatilsynet utføre en rekke andre oppgaver. Datatilsynet skulle drive med regulerings- og kontrollvirksomhet, være faglig oppdatert om utviklingen på personvernfronten, gi råd og veiledning til både organisasjoner, statlige organer og privatpersoner, gi uttalelser i spørsmål om bruk av persondata og de skulle føre en systematisk fortegnelse over alle konsesjonsbelagte persondatasystem.³¹²

Datautvalgets forslag til regulering av personregistre ved å etablere et Datatilsyn og et konsesjonssystem, anser jeg for å være en pragmatisk løsning. I andre land hadde de satt opp handlingsnormer som registrene skulle føye seg etter. Handlingsnormer tillater imidlertid i

³⁰⁷ Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, § 2.

³⁰⁸ Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, § 4.

³⁰⁹ Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, §§ 9-13.

³¹⁰ NOU 1975:10, s. 53.

³¹¹ Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, § 9.

³¹² Utkast til lov om persondatasystem som opprettes av organ for stat eller kommune, §§ 10, 11 og 13.

mindre grad enn et konsesjonssystem individuell tilpasning av vilkår til det enkelte register. Dette oppnådde til gjengjeld Datautvalget ved at de la til rette for at hvert personregister skulle vurderes separat.

Til sist i lovforslaget var forslag til regler om straff, forholdet til andre lover og regler om ikrafttredelse og overgangsordninger. I de to sistnevnte punktene stod det kun mindre interessante opplysninger vedrørende formaliteter. Forslaget til straffebestemmelser vil jeg derimot vie litt oppmerksomhet. I likhet med Sandvik-utvalget gikk også Seip-utvalget inn for straff med bøter eller fengsel i inntil et år. Utvalgene var derimot uenige i spørsmålet om oppreisning. Mens Sandvik-utvalget mente det skulle være et krav om oppreisning, mente Seip-utvalget i stedet at oppreisning kunne pålegges, men utvalget gjorde det ikke til et krav. Dette fjernet noe av Sandvik-utvalgets understrekning av verdien av egenkontroll.

Oppsummeringsvis kan det sies at Datautvalgets lovforslag i stor grad sammenfalt med og utfylte det lovforslaget som ble gitt av Kredittopplysningsutvalget. Begge lovforslagene foreslo alminnelige regler for bruk av personopplysninger, men mens Kredittopplysningsutvalget fastsatte særskilte regler for enkelte virksomheter i privat sektor, fastsatte Datautvalget retningslinjer for et konsesjonssystem og et Datatilsyn. Den største forskjellen mellom utredningene var Datautvalgets klarere understrekning av formaliseringsprosessene.

Utvalgenes utredninger i komparativt perspektiv

Den klareste likheten mellom utvalgenes foreslåtte personvernlover, var at lovforslagene først og fremst hadde til hensikt å beskytte personopplysninger lagret i registre. At utvalgene foreslo en registerlov, og ikke en generell personvernlov, ser jeg som et naturlig resultat av utvalgenes mandater og undersøkelsesmetoder. I henhold til sine mandater skulle som sagt Kredittopplysningsutvalget undersøke registrering og bruk av personopplysninger i privat sektor, mens Datautvalget skulle undersøke problemer som kunne oppstå i forbindelse med offentlige datasystemer og statistiske dataarkiv med personopplysninger. Gjennom den innsnevringen som ble gjort allerede i utvalgenes mandat, falt enkelte av ønskene som framkom i personverndebatten utenfor lovens område. Det gjaldt for eksempel ønsket om å være fri for videoovervåking og ønsket om bedre etiske avveielser i forbindelse med forskning. Metoden utvalgene benyttet seg av for å finne svar på sine respektive mandater, understreket ytterligere registerfokuset. Utvalgene valgte å undersøke daværende og forventet

framtidig bruk av persondata.³¹³ Igjen var bruk og behandling av registerinformasjon i fokus. Gjennom en slik praktisk orientert tilnærming til spørsmålet om personvern, kom utvalgene fram til at det som var den største faren for personvernet var innsamling, bruk, lagring og meddelelse av personopplysninger i tilknytning til registre. Det var dette utvalgene gikk inn for å regulere.³¹⁴ Det klare ønsket om å regulere registre mener jeg, som tidligere sagt, kom av at det var teknologi og registre som var de dominerende temaene i debatten og fordi det allerede fantes en rekke lover som beskyttet privatlivets fred. Likevel, til tross for at teknologi og registre var sentrale spørsmål i personverndebatten, framkom det også ønsker om beskyttelse av privatlivets fred. Dette ønsket om en mer generell beskyttelse av personvernet ble ikke videreført i lovarbeidet.

I tillegg til å ha en samstemt oppfatning av hva slags lov det var behov for, hadde begge utvalgene også en lik tilnærming til personvernet. Begge utvalgene var såkalt bruksorienterte. Å bruksorientere seg betyr at klassifiseringen av en opplysning som sensitiv eller ei vurderes ut ifra konteksten opplysningen brukes i.³¹⁵ I praksis vil det si at noe så enkelt som å oppgi navnet sitt i enkelte situasjoner kan være lite ønskelig, men samme person kan i en annen sammenheng velge å presentere hele sykdomshistorien sin. For loven betød det at utvalgene mente at hvorvidt behandling av en personopplysning skulle tillates måtte vurderes ut ifra sammenhengen opplysningen skulle brukes i.

Gitt lik oppfatning utvalgene imellom om hva loven skulle regulere og enighet om hvordan personvernet skulle reguleres, er det lite overraskende at også prinsippene i lovforslagene sammenfalt. Utvalgene var enige om at opplysninger skulle være relevante for å kunne tas med i registre, at behandling av opplysninger var undergitt taushetsplikt (for offentlig sektor er prinsippet om taushetsplikt nedfelt i offentlighetsloven og derfor ikke tatt med i forslaget til personregisterlov), at sensitive opplysninger skulle ha et strengere rettsvern enn andre opplysninger, at det skulle søkes om konsesjon for enkelte typer registre og at det skulle opprettes et tilsynsorgan for å påse at reglene i loven ble fulgt.

Basert på det faktum at utvalgene laget regler tilpasset bruken av personopplysninger, og at de tok utgangspunkt i en bruksorientert tilnærming til beskyttelsen av personopplysninger, vil jeg hevde at det i Norge ble lagt til rette for en praktisk tilnærming til personvernregulering. Behovet for beskyttelse ble vurdert ut ifra konteksten. Å velge en praktisk løsning åpnet opp for både gode og dårlige forhold. Beskyttelsen av personvernet kunne bli god fordi

³¹³ For detaljert framstilling av utvalgenes arbeidsmetoder, se NOU 1974:22, ss. 7-8 og NOU 1975:10, s. 13.

³¹⁴ NOU 1975:10, s. 9, NOU 1974:22, s. 5.

³¹⁵ Blekeli i Hafli (red.) 1975, s. 5.

loven var enkel å tilpasse virkeligheten. Samtidig åpnet denne tilnærmingen opp for at loven ble lite effektiv fordi det i enkeltsaker ofte er enklere å argumentere for nytten av å vite personopplysninger enn det er å argumentere for at kjennskap til opplysninger utgjør en personvernrisiko. I det lange løp var det dermed en risiko for at personvernet ble den tapende part da personvernet kunne bli nedprioritert gjentatte ganger til fordel for andre interesser. For at systemet skulle fungere, var mye avhengig av hvilken vekt som ble lagt på Datatilsynets uttalelser og bestemmelser. De måtte gis en sterk nok posisjon til at deres bestemmelser ble fulgt av registerførerne. Siden Datatilsynet så helheten av konsesjonssøknadene, ville de ha en bedre oversikt over forholdet til personvernet i samfunnet, og de ville i større grad enn den enkelte registerfører kunne se konturene av en negativ utvikling.

Til tross for at likhetene i utvalgenes utredninger var store, har jeg funnet enkelte klare forskjeller i synspunkter utvalgene i mellom. Den største forskjellen omhandler synet på konsesjonssystemet. Begge utvalgene forutsatte at det skulle søkes om konsesjon for enkelte typer registre. Kredittopplysningsutvalget mente imidlertid at mye av bruken av personopplysninger skulle reguleres av lovens alminnelige regler. Fordi disse forholdsnormene eksisterte, ville det kun for enkelte typer virksomheter være nødvendig å søke om konsesjon. Hvis konsesjon ble funnet nødvendig, skulle det søkes om konsesjon for hele bedriftens datasystem, men det ble antatt at få bedrifter skulle være konsesjonspliktige. Kredittopplysningsutvalget satset som sagt på egenkontroll, noe de mente var like viktig for å beskytte personvernet som kontroll utført av et tilsynsapparat.³¹⁶ Datautvalget ønsket imidlertid et stort konsesjonssystem. De så for seg at det skulle søkes om konsesjon for det enkelte register.³¹⁷ Egenkontrollen var langt mindre framtreddende i deres rapport.

At utvalgene var uenige i hvor omfattende konsesjonssystemet skulle være, har jeg satt i forbindelse med utvalgenes ulike mandatområder. I privat sektor kan det søkes om konsesjon for en bedrift i sin helhet, da den enkelte bedrift har et forholdsvis lite antall registre. Dette i klar kontrast til det offentlige. Da Rikstrygdeverket skulle søke om konsesjon for sin etat, søkte de om konsesjon for flere tusen registre.³¹⁸ Å skulle behandle deres søknad under ett ville være ekstremt vanskelig. Etaten er mangefasettert, konsesjonsvilkårene ville nødvendigvis blitt meget generelle, og den tilsvarende beskyttelsen for personvernet liten. Tas det med i betraktningen at frykten for misbruk var størst for offentlige registre, ville en samlet konsesjonsbehandling gitt en lite tilfredsstillende garanti for befolkningen.

³¹⁶ NOU 1974:22, s. 44.

³¹⁷ NOU 1975:10, s. 10.

³¹⁸ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

Siden utvalgene var uenige i omfanget av konsesjonssystemet, var de nødvendigvis uenige i hva som skulle være Datatilsynets primære arbeidsoppgaver. Kredittopplysningsutvalget hadde ment at Datatilsynets hovedoppgaver var å drive oppsøkende kontroll av registre, samt å hjelpe den enkelte med råd og veiledning. Datautvalgets løsning var annerledes. På grunn av den omfattende konsesjonsbehandlingen ville en stor del av Datatilsynets ressurser være bundet. Til tross for at de ble gitt en rekke andre oppgaver, ville fokuset på kontroll, veiledning og opplysningsvirksomhet nødvendigvis få lavere prioritet enn det som ble foreslått av Kredittopplysningsutvalget på grunn av konsesjonsbehandlingen.

Utvalgene var også til en viss grad uenige i hva som skulle reguleres. Til tross for at begge utvalgene var registerorienterte, var det en forskjell. Kredittopplysningsutvalget var mer opptatt av den generelle bruken av personopplysninger enn Datautvalget. Deres lovforslag omhandlet beskyttelse av persondata når denne ble innsamlet, registrert, brukt og meddelt. Datautvalget var mer registerorientert. De foreslo en lov om persondatasystem som ble opprettet eller brukt i organ for stat eller kommune. Nok en gang tror jeg at forskjellen må ses i sammenheng med utvalgenes sammensetning og utgangspunkt. Kredittopplysningsutvalget hadde en sterk interesse i kredittopplysning. Denne virksomheten består hovedsakelig av å formidle informasjon, uavhengig av medium. Av den grunn var det opplysningene som havnet i fokus. Datautvalget skulle imidlertid undersøke hvilke problemer som kunne oppstå for personer i forbindelse med offentlige administrative datasystemer. Forskjellen i synet på register- eller opplysningsfokus, vil jeg hevde har resultert i at Kredittopplysningsutvalget i større grad la grunnlaget for en personvernlov enn Datautvalget, som i stedet la fram et meget registerorientert lovforslag.

Som oversikten over utvalgenes lovutkast viser, var det enkelte temaer som ikke ble behandlet av noen av utvalgene. Bedrifters interne edb-registre (disse omfattet lønns- og personalregistre, så vel som bruk av edb i produksjonsprosesser) falt utenfor loven. Denne problematikken ble, som nevnt i forrige kapittel, håndtert gjennom direkte kontakt mellom partene i næringslivet. Problemet med ”dataflukt” var heller ikke nevnt i utredningene. Antagelig anså ingen av utvalgene temaet for å være underlagt deres mandat. Til sist var det for enkelte i 1970-årene et problem at loven kun ga beskyttelse til individer, men ikke til minoritetsgrupper i befolkningen.³¹⁹ Det medførte at det blant annet kunne lages statistikk om forhold innad i gruppen, så lenge utvalget var stort nok til at det ikke var mulig å spore opplysningene tilbake til individer.

³¹⁹ Øvergaard i Hafli (red.) 1975, s. 77.

Odelstingsproposisjonen

Odelstingsproposisjonen forelå 17. juni 1977.³²⁰ Justisdepartementets lovavdeling hadde i den sammenfattet lovforslagene gitt av utredningsutvalgene til en enhetlig lov for bruk av personregistre i offentlig og privat sektor. I lovforslaget hadde Justisdepartementets lovavdeling systematisert forslagene fra Kredittopplysningsutvalget og Datautvalget, og de hadde tilført nye regler som utfylte enkelte mangler.

Det lovforslag som ble fremlagt av Lovavdelingen, var et uensartet lovforslag. Lovforslaget bestod av fem ulike typer reguleringer: regler for alminnelig bruk av registre, regler om opprettelsen av et Datatilsyn, regler om konsesjon, regler som regulerte kredittvirksomhet, adresserings- og distribusjonsvirksomhet, databehandlingsforetak, og opinions- og markedsundersøkelser og regler for overføring av personopplysninger til utlandet. De foreslåtte reguleringene var lite spesifikke. I stedet ble det også fra Lovavdelingens side fremlagt forslag til en fullmaktslov. I tillegg ble prinsippet om i all hovedsak å lage retningslinjer for lovlig framfor ulovlig bruk av personopplysninger ble videreført.³²¹ Videre opprettholdt Justisdepartementet lovens klare registerfokus: ”Som hovedregel antar departementet at det bare er når personopplysninger er tatt inn i et register at det er behov for særlige lovregler for å sikre personvernet.”³²²

Det som var det store spørsmålet både i forkant av utredningen, og som også ble diskutert i etterkant, var hvordan konsesjons- og tilsynsapparatet skulle utformes.³²³ Ville Justisdepartementet gå inn for bruk av forholdsnormer, meldepliktsordning eller kom de til å velge et fullt utbygd konsesjonssystem? Da de offentlige utredningene ble sendt ut til høring, var høringsinstansene uenige i hvilken ordning som var mest hensiktsmessig. Norges almenvitenskapelige forskningsråd var blant de som gikk spesielt hardt ut i sine uttalelser:

Imidlertid foreslås det at det dessuten skal innføres en konsesjonsordning som gir våre politiske myndigheter anledning til *forhåndssensur*, eller mulighet for *forbud* når en forsker vil innhente bestemte typer av informasjon. Gjennomføringen av en slik konsesjonsordning ville bryte med fundamentale prinsipper for frihet i forhold til statsmakten, som både gjelder pressefrihet, forskningsfrihet og fritt åndsliv for øvrig. Disse prinsippene har vi hittil ansett som ukrenkelige i fredstid under vårt politiske system. Men også individets rett til integritet er et fundamentalt prinsipp, og avveininger er nødvendige.³²⁴

³²⁰ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 3.

³²¹ Ot prp nr 2 (1977-78), ss. 100-105.

³²² Ot prp nr 2 (1977-78), s. 69.

³²³ Henviser til intervju med Kirsti Coward 02.02.09. Wasmuth og Wilhelmsen 1977, ss. 7-58.

³²⁴ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 29.

Andre så annerledes på det. Skattedirektøren var for en konsesjonsordning for privat sektor, men ønsket egen etat og det offentlige for øvrig unntatt ordningen. Omkostningene med systemet ville være for store for alle involverte parter til at Skattedirektøren anså ordningen for hensiktsmessig, og han mente det offentlige allerede var underlagt kontroll på en rekke områder.³²⁵ SSB argumenterte også mot et konsesjonssystem, og argumenterte med at Datatilsynets manglet innsikt i hva de skulle regulere.³²⁶ Som et generelt kjennetegn på høringsuttalelsene registrerte Lovavdelingen en påfallende tendens til å ønske å unnta egen virksomhet fra konsesjonsordningen.³²⁷

Etter å ha vurdert de ulike alternativene, kom Lovavdelingen frem til at de i dette spørsmålet, som i en rekke andre spørsmål, ville følge anbefalingen fra Datautvalget om et strengt konsesjonssystem:

Justisdepartementet mener at man likevel bør innføre en konsesjonsordning. Dette gir den største sikkerheten for at hvert enkelt register blir vurdert ut ifra personvern hensyn. Blant annet på grunn av den usikkerhet mange mennesker syntes å føle overfor moderne personregistre, er det viktig i størst mulig grad å holde utviklingen under kontroll. Dertil kommer at det etter Justisdepartementets mening gjerne vil hefte diverse svakheter ved meldepliktsordning som kontrollsystem bl a at kontrollen gjerne kommer i etterhånd. Videre er det vel slik at skal en meldeplikt fungere som en reell kontroll, krever dette også et nokså omfattende arbeid fra kontrollorganets side. En er derfor ikke overbevist om at den arbeidsmessige forskjell mellom konsesjonsplikt og meldeplikt er så stor som det ofte hevdes.³²⁸

Den foreslåtte konsesjonsordningen skulle gjelde for både offentlige og private sektor. Personregistre som ble ført ved bruk av edb, registre som inneholdt sensitive opplysninger og for de fire virksomhetstypene utpekt av Kredittopplysningsutvalget ble gjort konsesjonspliktige.³²⁹ Justisdepartementet gikk også inn for at konsesjonsordningen skulle suppleres med alminnelige regler (forholdsnormer). De mente at forholdsnormene kunne brukes som en ramme for konsesjonsordningen, som alle parter kunne ta utgangspunkt i når konsesjonsvilkår skulle bestemmes.³³⁰

Slik jeg ser det, var spørsmålet om opprettelsen av et konsesjonssystem i stor grad en diskusjon om hvem som skulle være ansvarlig for å beskytte personvernet. En meldepliktsordning gjorde brukerne av persondatasystemene og den enkelte ansvarlige for å sørge for gode vilkår for personvernet. Ved å innføre en konsesjonsordning ble imidlertid Datatilsynet

³²⁵ Ot prp nr 2 (1977-78), ss. 27-28.

³²⁶ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 29.

³²⁷ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 30.

³²⁸ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 32.

³²⁹ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 3.

³³⁰ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 34.

gjort ansvarlig for å beskytte personvernet. Siden Datatilsynet var tenkt som en upartisk tredjepart, ville de antakelig være bedre i stand til å foreta den nødvendige interesseavveining, og dersom det oppstod et tvilstilfelle ville de antakelig ikke favorisere en part.

Den lov som det var tenkt at Datatilsynet skulle forvalte, bestod av 43 paragrafer fordelt på 11 kapitler. Innledningsvis hadde Lovavdelingen formulert en ny angivelse av lovens område som knyttet sammen offentlig og privat sektor: Loven skulle gjelde personregistre og for annen bruk av personopplysninger i visse typer virksomhet.³³¹ Etter denne paragrafen fulgte en rekke bestemmelser om opprettelsen av et Datatilsyn. I utformingen av Datatilsynet og dets oppgaver fulgte Lovavdelingen de forslagene som ble gitt i utredningene. Endringer ble derimot tilført lovens alminnelige regler. I tillegg til å ha rett til innsyn, rett til ekstra vern om sensitive opplysninger og krav om relevans, ble det innført en retting-, supplerings- og slettingsplikt i de tilfeller et personregister inneholdt ufullstendige eller uriktige opplysninger.³³² Også hva som skulle regnes som sensitive opplysninger ble endret. Lovavdelingen fjernet bestemmelsen om at ”data som for øvrig var av utpreget personlig eller fortrolig karakter” fra listen over sensitive opplysninger fordi den ga lite veiledning.³³³

Etter beskrivelsen av lovens alminnelige regler, fulgte et kapittel om konsesjonsordningen og retningslinjer for konsesjonssystemet. Reglene videreførte forslagene fra Seip-utvalget. Kapittel fem til åtte var også en videreføring, men denne gangen av Sandvik-utvalget. Kapitlene inneholdt bestemmelser som regulerte kredittopplysningsvirksomhet, adresserings- og distribusjonsvirksomhet, databehandlingsforetak, og opinions- og markedsundersøkelser. Etter dette hadde Lovavdelingen tilført enkelte nye lover. Disse omhandlet overføring av personopplysninger til utlandet. Det ble krevd at overføring av registre og personopplysninger til utlandet først kunne skje når dette var godkjent av Kongen. Likevel, det ble åpnet opp for friere utsendelse til enkelte land, dersom Kongen ved forskrift gjorde unntak for utvalgte land.³³⁴

Nest sist stod det regler om straff og erstatning. Seip-utvalgets bestemmelser ble også denne gangen fulgt, og Sandvik-utvalgets krav om objektivt ansvar for ikke-økonomisk skade ble tatt ut. Til sist i loven stod oppført regler om forholdet til andre regler og regler om ikrafttredelse av loven. Den mest sentrale bestemmelsen av disse var § 41. I henhold til § 41 ble registre som ble opprettet ved egen lov unntatt kravet om konsesjon, fordi et slikt krav ville lede til en selvmotsigelse. Datatilsynet skulle ikke ha makt til overprøve et vedtak fattet

³³¹ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 100.

³³² Ot prp nr 2 (1977-78), s. 101.

³³³ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 74.

³³⁴ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 105.

av Stortinget om å opprette et register. Helt fritatt for kontroll var disse registrene dog ikke. Det skulle fortsatt være mulig å stille krav også til slike registre.³³⁵

Justiskomiteens innstilling til Personregisterlov

Spørsmålet om å lovregulere personvernet hadde sitt opphav i Stortinget. Det ble også politikerne som sluttførte prosessen. Etter at spørsmålet om reguleringer hadde vært til behandling i utredningsutvalg, var blitt undersøkt av høringsinstanser og blitt bearbeidet i departementet, ble saken på ny sendt tilbake til politikerne. Som siste instans før Stortinget, ble loven diskutert i Justiskomiteen.

Justiskomiteen fortok få endringer av odelstingsproposisjonen. Også den gikk inn for en fullmaktslov. Den foreslo imidlertid at Datatilsynet skulle sende årlige meldinger til Stortinget, slik at det kunne bli mulig å vurdere hvordan loven virket i praksis. Meldingen kunne Stortinget bruke til å holde en debatt om Datatilsynets virksomhet, og eventuelt foreta endringer i lovens bestemmelser etter hvert som kunnskapen om hva som skulle reguleres ble bedre kjent.³³⁶ Med andre ord mente Justiskomiteen at det burde innføres en kontrollmekanisme slik at fullmaktsordningen kunne tilpasses nye samfunnsforhold.

Justiskomiteen gjenopptok også spørsmålet om personnummer. Sandvik-utvalget hadde ikke i noen større grad vurdert dette. I sammenheng med kobling av registre kom det så vidt inn på hvorledes fødselsnummer forenklet mulighetene for kobling, men det var også alt.³³⁷ Seip-utvalget viet imidlertid spørsmålet om personnummer mye oppmerksomhet. Det anså hovedproblemet med nummeret for å være den mulighet det skapte for å koble sammen registre. Fordi personnummeret utfylte en rekke praktiske funksjoner, ønsket ikke utvalget å legge ned sterke skranker for bruken. Det mente at spørsmålet om personnummer ville komme opp i konsesjonsbehandlingen, og at regler om taushetsplikt ville sørge for at nummeret ikke ble unødvendig videreformidlet til utenforstående. Seip-utvalget tok ikke til orde for spesielle reguleringer av personnummeret.³³⁸ Det gjorde heller ikke Justisdepartementet. Det mente at personnummer utfylte en rekke praktiske funksjoner, at forbud mot bruk av personnummer ikke ville forhindre uønsket sammenkobling av registre, og det mente at det i lovs form ikke burde bli fastsatt bestemte regler for bruken av personnummeret i personregistre.³³⁹

³³⁵ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 105.

³³⁶ Innst O nr 47 (1977-78), s. 3.

³³⁷ NOU 1974:22, s. 20.

³³⁸ NOU 1975:10, ss. 111-116.

³³⁹ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 59.

I pressen kom det klart fram at mange var uenige i tilnærmingen til personnummeret. Odelstingsproposisjonen fikk mye kritikk for ikke å ha lagt begrensninger på bruken av personnummeret.³⁴⁰ Platou var også ivrig ute med å kritisere den manglende kontrollen med bruken av personnummeret. 2. februar 1977 stilte han spørsmål til justisminister Inger Louise Valle (DNA) om hun ville stanse utvidelsen i bruken av personnummer fram til personregisterloven ble vedtatt, noe hun mente hun ikke hadde mulighet til.³⁴¹ Kritikken fant også gjenklang hos Justiskomiteen. Den ønsket å understreke nødvendigheten av at personnummer ble sikkert behandlet, og valgte å ta inn en ny bestemmelse i loven. I loven § 11 var det opplistet en rekke forhold som Datatilsynet skulle overveie i konsesjonsbehandlingen. Personnummer ble tilført listen over forhold som ble spesielt vurdert.³⁴²

Bortsett fra å tilføre en spesialregulering av personnummeret, videreførte Justiskomiteen nesten alle bestemmelsene fra odelstingsproposisjonen. Kun på to punkter var det politisk uenighet. Det første dissensspørsmålet gjaldt lovens § 1. Justiskomiteens borgerlige flertall ønsket å endre paragrafens ordlyd for å understreke at loven i sin helhet gjaldt både offentlig og privat sektor. Mindretallet fra Arbeiderpartiet mente imidlertid at bestemmelsene i kapitlene fem til åtte, som gjaldt spesialregulering av de fire utvalgte bransjene, kun skulle gjelde privat sektor med mulighet for også å gjelde det offentlige.³⁴³ I praksis ville dette kun få følger for reguleringen av de interkommunale datasentralene, og av komiteens forman ble spørsmålet under odelstingsdebatten om loven betegnet som et lovteknisk spørsmål.³⁴⁴ Det andre dissensspørsmålet gjaldt hvem som skulle ha rett til å oppnevne medlemmer til Datatilsynets styre. Flertallet i Justiskomiteen mente at styremedlemmene burde bli valgt av Stortinget etter forslag fra Kongen, slik at representantene var kvalifiserte frittstående individer ikke underlagt partipolitiske føringer. Mindretallet mente imidlertid at det skulle være forbeholdt Kongen å velge styremedlemmene.³⁴⁵ Justisministeren uttalte i forbindelse med behandlingen av dette dissensspørsmålet i Odelstinget at det var regjeringen som hadde ansvaret for myndighetsutøvelsen i landet, og Stortingets oppgave var å drive kontroll av myndighetsutøvelsen – ikke praktisere den.³⁴⁶

Tilført disse fire endringene, ble lovforslaget oversendt Stortinget for vedtakelse.

³⁴⁰ Denne formen for kritikk framkom bl.a. i følgende artikler: Aftenposten 01.11.77, Dagbladet 26.02.77, NH & ST 26.05.77, Harstad Tidende des.'77, og Morgenavisen des.'77.

³⁴¹ St tid s. 2610, gjengitt i Ot prp nr 2 (1977-78), s. 59.

³⁴² Innst O nr 47 (1977-78), s. 3.

³⁴³ Innst O nr 47 (1977-78), s. 4.

³⁴⁴ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 350.

³⁴⁵ Innst O nr 47 (1977-78), s. 5.

³⁴⁶ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 357.

Oppsummering

Etter syv års arbeid forelå det et ferdig utkast til en personvernlov. Personregisterloven skulle være en utpreget fullmaktslov. Den skulle bestå av enkelte retningslinjer som anga hva som skulle være lovlig bruk av personopplysninger. Lovens retningslinjer var rettet mot behandlingen av personopplysninger i registre.

Få prinsipielle valg var tatt i loven. Beskyttelsen av personvernet var i all hovedsak blitt overlatt Datatilsynet. Det skulle gjennom sin praksis tilrettelegge for at det stadig voksende behovet for personopplysninger ikke gikk på bekostning av personvernet. For å oppnå en hensiktsmessig utvikling, var det forutsatt at Datatilsynet skulle foreta en interesseavveining mellom nytten og ulempene ved bruk av personopplysninger. Retten til å bestemme hvorvidt et register skulle kunne opprettes eller ei, ble fortsatt forbeholdt Stortinget.

Proessen som ledet fram til den foreslåtte loven var preget av enighet om både behovet for regulering og enighet om de foreslåtte reguleringstiltakene. Sandvik-utvalget hadde laget enkelte prinsipielle retningslinjer for behandling av personopplysninger og de hadde utformet retningslinjer for reguleringer av enkelte bransjer i privat sektor. Deres lovforslag ble utfylt av det lovforslag som ble fremlagt av Seip-utvalget. De hadde på sin side laget retningslinjer for en konsesjonsvirksomhet og et Datatilsyn, og supplert listen over generelle retningslinjer. Av Justisdepartementet ble forslagene fra utvalgene gjort om til en felles lov for offentlig og privat sektor. Enkelte justeringer ble foretatt av Justiskomiteen, før loven ble oversendt til Stortinget.

De ulike instansene hadde etter mitt syn kommet fram til et pragmatisk utgangspunkt for lovregulering. På den ene siden lot de ikke farene for personvernet og ønsket om å bevare et sterkt personvern være suverent i forhold til andre interesser. På den annen side ble heller ikke myndighetenes interesser dominerende. I stedet gikk myndighetene inn for en løsning som ble ansett for å ivareta personvernet samtidig som den ivaretok interessene til de som hadde behov for og benyttet seg av personopplysninger. Det som skulle foreta interesseavveining, var Datatilsynet.

Norsk styringstradisjon tillot etter mitt syn at en kunne velge en løsning på personvernproblematikken hvor ivaretagelse av personvernet ble et offentlig anliggende. Myndighetene i Norge hadde i liten grad vært i søkelyset for misbruk av sin maktposisjon overfor befolkningen. Dermed kunne de også høste godene av å ha stor tillit. Tilliten ga seg utslag i at Datatilsynet, som en del av myndighetene, ble gitt vide fullmakter.

Kapittel 5: Endelig lov

Innledning

Personregisterloven ble et veiskille for personvernets historie i Norge. Før loven ble vedtatt fantes det ingen regler som begrenset verken det offentliges eller privates innsamling av opplysninger om hvem de ønsket, ingen regler som begrenset systematiseringen av de innhentede opplysninger eller regler som stilte krav til lagring av opplysningene. Det fantes enkelte regler som regulerte måten opplysninger ble samlet og brukt på, for eksempel var det ulovlig å true eller lure til seg opplysninger, og det var ulovlig å krenke privatlivets fred ved å gi meddelelser om personlige eller huslige forhold, men de som var i besittelse av opplysninger kunne ganske så fritt gjøre hva de ville med dem.³⁴⁷ Da loven var under utarbeidelse, var det stor enighet både i befolkningen, i utredningsutvalgene, i høringsinstansene og blant parlamentarikerne om at det eksisterte et behov for å endre dette og sørge for et bedre vern om privatlivet. Med vedtaket om å innføre en lov om personregistre ble mange av de uønskelige forholdene som kom fram i personverndebatten brakt under kontroll.

I de foregående kapitlene har jeg redegjort for den problemforståelsen som var gjeldende i 1970-årene. I personverndebatten kom det fram at det var behov for en lov som beskyttet mot misbruk av personopplysninger i registre, et problem som var blitt aktualisert i forbindelse med bruk av edb-teknologi til informasjonsbehandling, og en lov som sørget for å opprettholde privatlivets fred. I forbindelse med lovforarbeidet ble hva som skulle være lovens område definert smalere. Av utredningsutvalgene og Justisdepartementet ble det lagt fram forslag til en lov som skulle beskytte personopplysninger i registre. Innsnevringen i fokus har jeg satt i sammenheng med norsk rettspraksis, internasjonale samtidige trender og hva som ble forstått som kjernen i den opinionsdannende dagsordendebatten.

³⁴⁷ NOU 1974:22, ss. 20-21.

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for den problemløsningen som ble vedtatt. Innledningsvis i kapittelet vil jeg presentere odelstingsdebatten om loven. Der nest presenteres loven i dens endelige utforming. Videre vil jeg trekke fram enkelte tidstypiske trekk ved loven, før jeg til slutt presenterer enkelte utfordringer for personvernet som har vedvart fra 1970-årene og fram til i dag. Til sammen vil presentasjonen av problemforståelse i de foregående kapitlene og presentasjonen av problemløsningen i dette kapittelet forklare hvorfor personregisterloven fikk den utformingen den fikk.

Behandling av personregisterloven i Stortinget

Etter at personregisterloven var ferdigbehandlet av Justiskomiteen, ble den oversendt Stortinget. Odelstingsdebatten om loven fant sted 18. mai 1978. Kjenneetegnet på odelstingsdebatten var den generelle enighet om prinsippene i loven. Nærmest alle ga sin støtte til loven. Videre uttrykte hele åtte av de tretten parlamentarikerne som deltok i debatten hvor positivt det var at personnummeret nå ble sterkere regulert.³⁴⁸ I få tilfeller var det uenighet å spore. På et punkt var det imidlertid sterk uenighet. Stein Ørnhoi fra Sosialistisk Venstreparti avsto som eneste parlamentariker lovforslaget. Hans avslag av loven kom ikke av at han mente loven ikke var nødvendig, avslaget kom i stedet av at han mente lovutkastet var for dårlig:

Det er fantastisk at det overhodet ikke fins en diskusjon verken i proposisjonen eller i innstillingen når det gjelder spørsmålet om registrering på politisk grunnlag. [...] Er det ingen i komiteen som har sett at loven slik den nå er utformet, overhodet ikke gir en sikring for den som føler – og svært ofte med rette – at det koster mer å ha én type politisk oppfatning enn en annen her i landet?³⁴⁹

Fordi registrering på politisk grunnlag etter Ørnhois mening ikke var blitt godt nok behandlet i loven, foreslo han å sende lovutkastet tilbake til Justiskomiteen slik at det ble endret. Ørnhoi foreslo at loven skulle sikre at registrering på politisk grunnlag ikke fant sted med mindre det var innhentet samtykke fra den registreringen angikk.³⁵⁰

Ørnhoi fikk motsvar fra representantene Einar Førde (DNA), Jo Benkow (H), Petter Furberg (DNA), Inger Louise Valle (DNA) og Jørgen Sønstebo (KrF).³⁵¹ De mente alle at Ørnhoi måtte ha misforstått et og annet med loven. Furberg og Førde henviste begge til at det i lovens § 6, som stilte et krav om relevans for å registrere opplysninger, stod spesielt oppført

³⁴⁸ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, ss. 349-370.

³⁴⁹ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 362.

³⁵⁰ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 363.

³⁵¹ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, ss. 367, 369-371.

at opplysninger om politisk oppfatning ikke skulle registreres med mindre det var nødvendig.³⁵² Med andre ord hadde loven til hensikt nettopp å gi bedre beskyttelse mot det Ørnhøi mente ikke var dekket av loven. I tillegg til dette poenget, trakk justisminister Valle i sitt innlegg frem at det i overvåkningsinstruksen fra 1977 var fastlagt at politiske oppfatninger i seg selv ikke skulle være registreringsgrunn, og at det i henhold til den reviderte arbeidsmiljøloven (som var inspirert av dataavtalen) var gjort forbudt for arbeidsgiver å samle inn opplysninger om politisk oppfatning.³⁵³ Tilsvaret som kom fra Jo Benkow var langt mindre nyansert enn de øvrige, men desto klarere i sitt budskap:

Hr. Ørnhøi sa at det er visse politiske oppfatninger det er tyngre å ha enn andre. Det er riktig. Man må vel kunne erkjenne nødvendigheten av registrering. Dersom man har med politiske bevegelser å gjøre som har det uttalte, det klare og erklærte mål å omstøte det samfunn man er en del av, gjennomføre væpnet resolusjon, gå utenfor det som er vanlig rettsbevissthet og bare ganske rolig sette lovverket til side, da kan man gjerne for meg – jeg syntes det er helt i sin orden – registrere dette på hvilken som helst måte man måtte mene seg tjent med.³⁵⁴

Ørnhøis avslag av loven ble stående alene. ”Lov om personregistre m.m.” ble vedtatt med 100 mot 1 stemme. Også i dissensspørsmålene kom Odelstinget til enighet. Loven skulle være lik for offentlig og privat sektor, slik foreslått av flertallet i Justiskomiteen, og Datatilsynets styre skulle oppnevnes av regjeringen, slik foreslått av mindretallet.³⁵⁵

I Lagtinget ble loven enstemmig vedtatt. SVs representant der innså at det ikke var mulig å få til de endringer hennes parti ønsket, og hun stemte derfor for loven.³⁵⁶

Personregisterloven i korte trekk

Siden jeg i forrige kapittel redegjorde inngående for personregisterlovens innhold, har jeg valgt å gjøre den følgende presentasjonen forholdsvis kort. Jeg har valgt å fokusere på grunntrekkene i loven, uten å gå i detalj i tilknytning til de enkelte paragrafer.

Norske styresmakter kunne ha valgt ulike måter å beskytte personvernet. Som sagt valgte svenskene å vedta en datalov, og amerikanerne hadde innført en partiell lovgivningspraksis, hvor eventuelle overgrep mot personvernet måtte ankes inn for domstolene, som knesatte prinsipper i sak for sak. Britene fulgte i 1970-årene en annen fremgangsmåte. De

³⁵² Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, ss. 367, 370.

³⁵³ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 371.

³⁵⁴ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 369.

³⁵⁵ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, ss. 372-380.

³⁵⁶ Forhandlinger i Lagtinget nr. 7, 26. mai 1978, s. 52.

gikk inn for en frivillig regulering av personvernet. Det betød at de miljøer som behandlet personopplysninger skulle regulere seg selv på grunnlag av yrkesetiske retningslinjer, henstillinger fra myndigheter og publikum, med mer. De norske reguleringene var imidlertid langt strengere. I Norge ble det vedtatt å etablere et sterkt offentlig regulerings- og kontrollapparat. Apparatet bestod av en omfattende personvernlov og en offentlig kontrollinstans.³⁵⁷

”Lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48” var i henhold til § 1 en lov som hadde til hensikt å beskytte opplysninger om fysiske og juridiske personer som var lagret i registre. I § 1 forklares også lovens to sentrale begreper: personregistre og personopplysninger. Et personregister var et register, en fortegnelse eller liknende der personopplysninger var lagret systematisk slik at opplysninger om den enkelte var lette å finne igjen. Registrere kunne være manuelle så vel som elektroniske. Med personopplysning var ment opplysninger (navn, alder, telefonnummer, registreringsnummer på bil, etc.) og vurderinger (meninger, karakteristikk, etc.) som direkte og indirekte kunne knyttes til identifiserbare enkeltpersoner, sammenslutninger og stiftelser.³⁵⁸

Kapittel to omhandlet opprettelsen av og virksomheten til Datatilsynet. § 2 anga at det skulle opprettes et Datatilsyn. Datatilsynet var tenkt å være et frittstående organ, men klager på organets vedtak kunne ankes inn for Justisdepartementet. § 3 anga Datatilsynets arbeidsoppgaver. Oppgavene Datatilsynet skulle befatte seg med var mangfoldige; det skulle være en kontrollmyndighet, det hadde kompetanse og myndighet til å fatte bindende vedtak, det behandlet konsesjonssøknader, det hadde ombudsmannsoppgaver og det skulle bidra med rådgivning og informasjon. § 4 stilte krav om at Datatilsynet skulle føre en systematisk fortegnelse over eksisterende registre. Fortegnelsen skulle være tilgjengelig for alle. § 5 anga hvilke rettigheter Datatilsynet hadde til å drive kontroll av registre. Kongen hadde rett til å innskrenke Datatilsynets kontrollmuligheter dersom det ble ansett som ønskelig.³⁵⁹

Kapittel tre omhandlet lovens alminnelige regler. De alminnelige reglene skulle garantere for sikker behandling av registre. § 6 krevde at opplysninger skulle være relevante, og at sensitive opplysninger ikke skulle registreres uten at det var nødvendig. Opplysninger som ble regnet som sensitive var opplysninger om: 1) rase, eller politisk eller religiøs oppfatning, 2) opplysninger om at en person har vært mistenkt, tiltalt eller dømt for straffbart forhold, 3) opplysninger om helseforhold eller misbruk av rusmidler, 4) opplysninger om seksuelle forhold og 5) andre opplysninger om familieforhold enn slike som gjaldt slektskap

³⁵⁷ Blekeli 1977, s. 17.

³⁵⁸ Djønne m.fl. 1987, ss. 26-29.

³⁵⁹ Djønne m.fl. 1987, ss. 36-45.

eller familiestatus, formuesordningen mellom ektefeller eller forsørgelsesbyrde. I henhold til § 7 hadde alle rett til å få opplyst hvilke opplysninger om dem selv som ble lagret eller bearbeidet ved hjelp av edb. Innsynsretten var innskrenket ved at det ikke var rett til innsyn i registre til forsknings- og planleggingsformål eller innsyn i registre som inneholdt informasjon som det ble ansett som utilrådelig at den enkelte hadde kjennskap til. I offentlige registre gjaldt innsynsretten også manuelle registre. For offentlig sektor skulle personregisterlovens innsynsrett være et supplement til og en utdypning av innsynsretten i offentlighets- og forvaltningsloven. Eventuell innskrenking eller vilkår for bruk av innsynsretten kunne bestemmes av Datatilsynet. § 8 stilte krav om retting, supplering og eventuelt sletting av feilaktige eller urettmessige opplysninger i registre så sant mangelen kunne få betydning for den registrerte. Kontrollen av registre og pålegg om retting kunne utføres av Datatilsynet.³⁶⁰

Kapittel fire omhandlet konsesjon. Det var to former for konsesjon. Den ene stilte krav om å søke konsesjon for enkelte former for registre. I henhold til § 9 skulle registre som gjorde bruk av elektroniske hjelpemidler og personregistre som inneholdt sensitive opplysninger søke om konsesjon. Kongen hadde rett til å frita enkelte registre fra konsesjonsplikten. § 10 stilte krav om at motstridende interesser måtte veies opp imot hverandre før konsesjon ble innvilget (det betød at interesseavveiningsprinsippet ble lovfestet). § 11 krevde at registereier måtte imøtekomme spesielt angitte vilkår for å få konsesjon. Det Datatilsynet for ethvert register skulle vurdere å fastlegge regler for var: 1) innsamling og kontroll av de opplysninger registeret kunne inneholde, 2) behandling og lagring av disse opplysningene, 3) adgangen til å samkjøre med andre personregistre (kobling), 4) personnummer, 5) utlevering av opplysninger, blant annet om opplysninger kunne overføres til andre registre, 6) omfanget og innholdet av den informasjon som skulle gis ved meldinger eller andre henvendelser til den registrerte, 7) den enkeltes rett til innsyn, 8) retting av opplysninger og rutiner i registeret, 9) åjourføring av registeret, 10) sletting eller ikke-bruk av opplysninger etter en viss tid, og eventuell overføring av registeret til arkivverket og 11) sikkerhetstiltak og tilintetgjøring. § 12 stilte krav om at Datatilsynet skulle kontaktes dersom et register skulle endres på en slik måte at konsesjonsvilkårene ble brutt.³⁶¹

Kapittel fem til åtte omhandlet særregler for kreditt- og personopplysningsvirksomhet, databehandlingsforetak, adresserings- og distribusjonsvirksomhet og opinions- og markedsundersøkelser. For disse virksomhetstypene gjorde den andre formen for konsesjon seg gjeldende. Slike virksomheter måtte søke om konsesjon for å bedrive de bestemte formene for

³⁶⁰ Djønné m.fl. 1987, ss. 47-82.

³⁶¹ Djønné m.fl. 1987, ss. 88-90, 99-105.

virksomhet. I tillegg måtte det søkes om konsesjon for virksomhetens enkelte registre. §§ 13 til 35 var bestemmelser spesielt rettet mot de ulike virksomhetstypene. De utvalgte virksomhetstypene måtte forholde seg til disse reglene så vel som lovens andre regler.

Til slutt i loven var det regler for overføring av registre til utlandet, regler for straff og erstatning og bestemmelser om forholdet mellom personregisterloven og andre lover. Kapittel 9, §§ 36 og 37, omhandlet overføring til utlandet. Dette skulle ikke foregå med mindre overføringen var godkjent av Datatilsynet. Kapittel 10 omhandlet straff og erstatning. § 38 gjorde brudd eller medvirkning til brudd på lovens bestemmelser straffbart med bøter og/eller fengsel i inntil et år. § 39 gjorde et foretak straffepliktig dersom en av deres ansatte hadde brutt loven. Straffebestemmelsene ble gjort betinget av om bruddet var gjort i den hensikt å fremme foretakets interesser eller om foretaket hadde fordel av overtredingen. § 39 regulerte kun privat næringsvirksomhet. § 40 skulle beskytte individet mot eventuell skade som skjedde ved at kredittopplysningsvirksomhet formidlet feil eller misvisende opplysninger gjennom å gjøre foretaket pliktig til å erstatte økonomiske tap hos individet. Dersom et brudd på loven ikke medførte økonomiske tap for den som ble rammet, hadde personen heller ikke rett til erstatning. Kapittel 11 omhandlet forholdet til andre lover og ikraftsetting av loven. I henhold til § 41 skulle ikke registre som var opprettet etter egen lov omfattes av konsesjonsplikten. § 42 sa at Kongen hadde rett til å bestemme når loven fikk virkning, og at registre som var opprettet før lovens tilblivelse skulle få en overgangsperiode for å tilpasse seg de nye lovreglene. Til slutt ble det i § 43 opplistet bestemte lover som måtte endre enkelte bestemmelser for å tilpasses personregisterloven.³⁶²

Når disse bestemmelsene ses under ett blir det tydelig at loven først og fremst hadde til hensikt å forhindre legal misbruk av personopplysninger, og i mindre grad illegal. For eksempel hadde loven ingen bestemmelser som stilte krav til teknisk eller fysisk sikring, slike forhold skulle i stedet godkjennes av Datatilsynet. Det samme var tilfellet med kryssing av registre. Til tross for at det også var en stor bekymring, ble denne bekymringen redusert til et punkt på Datatilsynet kontrolliste framfor å være et krav i seg selv. Fordi personregisterloven fikk den utformingen den gjorde, vil jeg påstå at hensikten med loven var å legge et grunnlag for hensiktsmessig bruk og utvikling av elektronisk registerføring gjennom å regulere de faremomenter som var knyttet til den aktuelle og antatte fremtidige bruken av teknologien.

³⁶² Djønne m.fl. 1987, ss. 90-99, 125-126, 160-166.

En lov i tiden

I personregisterloven er det to klare trekk som skiller loven fra de lover som blir vedtatt i dag. De to tidstypiske trekkene er den klare politiske styringen av samfunnsutviklingen og kollektivets rolle som den enkeltes formynder. I det følgende avsnittet skal jeg utdype hvorledes personregisterloven gjenspeiler den tidsalderen som loven ble til i med utgangspunkt i disse to tidsdefinerende trekkene. I drøftningen som følger har jeg valgt en teoretisk tilnærming til de tidsdefinerende trekkene. Ved å foreta empiriske studier er det dermed mulig å komme fram til et avvikende syn fra det jeg presenterer i det følgende. Likevel, fordi hensikten med gjennomgangen er å se hvordan det samtidige samfunnet innvirket på lovens utforming, vil det eventuelle avviket fra virkeligheten ikke representere et problem i denne sammenheng.

Det første tidstypiske trekket ved personregisterloven var som sagt den forholdsvis store graden av mulighet for politisk innvirkning på lovens praktisering. At mulighetene for politiske innvirkning var store, har sammenheng med den forvaltningspolitiske strategien som ble fulgt i Norge fra 1945 av. Historikeren Øyvind Grøndahl har betegnet denne forvaltningspolitiske strategien som en strategi for å gjøre stadig flere samfunnsområder og saksfelt til anliggender for politiske og folkevalgte myndigheter og til gjenstand for politisk styring og kontroll.³⁶³ Også for personregisterlovens vedkommende har denne forvaltningsstrategien gjort seg gjeldende. Jeg har funnet klare politiske styringstrekk både ved lovens utforming og i forbindelse med den tenkte praktiseringen av loven. Aller klarest kommer den politiske styringsviljen til syne når en ser på organiseringen av Datatilsynet.

I henhold til personregisterloven skulle Datatilsynet opprettes som et frittstående organ.³⁶⁴ Bruken av betegnelsen *frittstående* er det som i ettertid har skapt diskusjon. En rekke aspekter ved Datatilsynets tilknytning til forvaltningen tyder nemlig på at bruken av betegnelsen frittstående ikke impliserte full selvstendighet, men i stedet frihet i myndighetsutøvelse. I kommentarutgaven av personregisterloven beskrives Datatilsynet frittstående status på følgende måte: ”Uttrykket ‘frittstående’ innebærer ikke uavhengighet av det overordnede departement, men markerer at Tilsynet ikke skal være en del av et departement og at det i første instans fatter vedtak på selvstendig grunnlag.”³⁶⁵ Med andre ord skulle Datatilsynet i sitt arbeid fatte egne beslutninger og deres uttalelser skulle stå for Tilsynets regning. I organisasjonsstrukturen var derimot Datatilsynet regnet som et direktorat underlagt

³⁶³ Grøndahl 1997, s. 362.

³⁶⁴ Pregl § 2.

³⁶⁵ Djønne m.fl. 1987, s. 37.

Justisdepartementet.³⁶⁶ Spørsmålet i denne sammenheng er om Datatilsynets underordning Justisdepartementet kun skal ses på som et administrativt anliggende, eller om underordningen også kunne få innvirkning på Datatilsynets frie myndighetsutøvelse. Det som taler for at underordningen også kunne bli av betydning for myndighetsutøvelsen, var de muligheter Justisdepartementet hadde til å fatte avgjørelser på Datatilsynets vegne. Flere avgjørelser som var av betydning skulle nemlig fattes av Justisdepartementet. Avgjørelser som departementet skulle stå for, var behandling av klagesaker på vedtak fattet av Datatilsynet, bevilgning av midler til Datatilsynets virksomhet, oppnevning av styremedlemmer til Datatilsynets styre og utarbeidelsen av forskrifter med hjemmel i personregisterloven.³⁶⁷

Av disse ulike oppgavene som Justisdepartementet hadde ansvar for, var det spesielt funksjonen som ankeinstans for klager på Datatilsynets vedtak som klarest gjenspeiler den politiske kontrollen. For det første er underordningen problematisk fordi Justisdepartementet gjennom behandling av klagesaker kunne sette en presedens som Datatilsynet i sin framtidige virksomhet måtte videreføre. Siden Justisdepartementet er klarere tilknyttet politikken i kraft av å være ledet av en statsråd, kunne det oppstå situasjoner hvor de tok avgjørelser på politisk grunnlag, og ikke nødvendigvis på grunnlag av hva som var best for personvernet. For det andre var funksjonen som ankeinstans problematisk fordi det undergravde et av de prinsipper som personregisterloven bygde på, nemlig den upartiske interesseavveielser. Noe av hensikten med å opprette et Datatilsyn var, som sagt tidligere, at Datatilsynet skulle være en frittstående tredjepart som kunne foreta en upartisk interesseavveining. Gjennom ankeadgangen ble det imidlertid laget en åpning for at forvaltningen kunne felle dom over forvaltningen i tilfeller hvor en sak om et offentlig register ble anket inn for ny behandling.

Denne mangelen på fristilling ble endret da personregisterloven ble erstattet av personopplysningsloven. I stedet for å la departementet avgjøre klagesaker, ble slike fra 2001 av avgjort av et nyopprettet frittstående klageorgan: Personvernemnda. I den offentlige utredningen som ble utarbeidet i forkant av loven, ble denne endringen spesifikt begrunnet med ønsket om å gjøre Datatilsynet mer fristilt fra sitt overordnede departement enn hva det hadde vært tidligere.³⁶⁸ Ønsket om en klarere løsrivelse fra departementet kan ha kommet av at det i henhold til EUs personverndirektiv, som Norge ratifiserte, var et krav om at Datatilsynet

³⁶⁶ Djønne m.fl. 1987, s. 36.

³⁶⁷ Djønne m.fl. 1987, s. 37.

³⁶⁸ NOU 1997:19, s. 12.

skulle utøve sine funksjoner i full uavhengighet.³⁶⁹ Endringen understreker at det var behov for en friere myndighetsutøvelse enn hva som allerede eksisterte.

Også i intervjuet med Blekeli ble den politiske styringen av Datatilsynet tatt opp. Han opplevde at personvern i 1970-årene ikke ble oppfattet som en universell rettighet, men i stedet en rettighet som skulle forvaltes av politikerne. Den politiske kontrollen med personvernet ble i følge ham tydelig ved at personvernet ikke ble forvaltet av en uavhengig instans. Å opprette en helt uavhengig instans ville medføre at vi satte våre folkevalgte politikere til side i slike spørsmål. Denne formen for fristilling sammenfalt ikke med det han opplevde som den generelle samfunnsmentaliteten på den tiden, nemlig at alt var politikk.³⁷⁰

Likevel, det må i denne sammenheng understrekes at problemet i forhold til fristilling var tilknytningen til offentlig forvaltning gjennom Justisdepartementet, og ikke at avgjørelser fattet av Datatilsynet kunne ankes. Det at Datatilsynets vedtak kunne overprøves, er av flere blitt oppfattet som en styrke for Datatilsynet. Knut Selmer uttalte allerede i 1977 at det var bedre med et Datatilsyn som ikke hadde formell makt fordi de kunne desto klarere si ifra om sine meninger, enn et tilsyn som skulle treffe endelige avgjørelser, og som derfor ville måtte pålegge seg selv vilkårlige og uholdbare begrensninger for å opprettholde sin eksistens.³⁷¹ Knut Kaspersen var av samme oppfatning. Han har i løpet av sin tid i Datatilsynet ikke opplevd det som politisk styrt, og som argument for Tilsynets frie posisjon henviste han til klare og kraftige uttalelser i offentligheten av nåværende direktør Georg Apenes og tidligere direktør Helge Seip.³⁷² Videre bør det også understrekes at selv om det eksisterer en mulighet for politisk styring, betyr ikke det at det samtidig eksisterer et ønske om å styre. På generelt grunnlag har Grøndahl uttalt at noe av grunnen for å opprette frittstående direktorater var fordi det sørget for å skape avstand mellom direktorat og departement. Med den større avstanden oppnådde en også en klarere opptrekking av ansvars- og myndighetsområder, hvor direktoratet selv stod ansvarlig for sine avgjørelser utad.³⁷³ Overført til Datatilsynet betyr det at Justisdepartementet ikke nødvendigvis har ønsket å innvirke på Datatilsynets myndighetsutøvelse, selv om det har eksistert en mulighet for denne typen kontroll.

I tillegg til at det kan diskuteres i hvor stor grad det har eksistert vilje til og ønske om politisk å styre Datatilsynet, kan det også diskuteres i hvilke former den politiske innvirkningen skulle forekomme. Direkte regulering, slik omtalt ovenfor, behøver som sagt ikke

³⁶⁹ Hylland i Tranøy og Østerud (red.) 2001, s. 265.

³⁷⁰ Henviser til intervju med Ragnar Dag Blekeli 13.03.09.

³⁷¹ Knut Selmer sitert i Aftenposten 16.05.77.

³⁷² Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁷³ Grøndahl 1997, s. 376.

nødvendigvis å ha vært ønskelig. Enkelte av de ordninger som ble opprettet mellom forvaltningen og Datatilsynet la opp til en mer moderat grad av politisk innflytelse.

En mer moderat grad av politisk innflytelse kunne praktiseres gjennom oppnevningen av medlemmer til Datatilsynets styre. Medlemmer av Datatilsynets styre skulle som sagt oppnevnes av regjeringen. Regjeringen kunne, dersom den fant det ønskelig, oppnevne styremedlemmer som representerte enten politiske eller andre samfunnsgrupper, og på den måten utøve innflytelse på Datatilsynets vedtak. Muligheten til å oppnevne representanter fra spesifikke samfunnsgrupper ble også praktisert. To av de syv plassene i Datatilsynets styre var forbeholdt partene i arbeidslivet.³⁷⁴ Deres tilstedeværelse i styre kan ha sammenheng med at de representerte organisasjoner viss medlemmer ble sterkt berørt av den nye loven. Men det er også mulig å spekulere i om LO og NHOs plasser i Datatilsynets styre var en videreføring av den korporative kanal. Denne ordningen var som sagt et klassisk kjennetegn på organiseringen av det norske samfunn i etterkrigstiden. Selv om ordningen var på vikende front da personregisterloven ble innført, kan ordningen fortsatt ha gjort seg gjeldende. Dersom det var tilfellet, bør partene i arbeidslivets representasjon i Datatilsynets styre ses på som et utslag av politisk styring.

I forbindelse med diskusjonen om opprettelsen av et styre for Datatilsynet bør det også poengteres at denne organisasjonsformen ikke nødvendigvis var et utslag av politisk styring. I likeså stor grad kan opprettelsen av et styre tolkes som et utslag av en mer demokratisk utvikling. Som nevnt i kapittel to, eksisterte det i 1970-årene en tiltakende styringsskepsis i Norge. Opprettelsen av styrer kan ses på som en måte fra forvaltningens side å imøtekomme denne utfordringen. Det som underbygger en slik tolkning, er at styrer representerer en mer kollegial organiserings- og beslutningsform enn hva som var vanlig tidligere på 1900-tallet, hvor direktorater ble styrt av en direktør. Endringen i organisasjonsstruktur la til rette for at flere berørte parter kunne ta del i beslutningsprosessen, og dermed et potensial for politisk og samfunnsmessig påvirkning.³⁷⁵ Ved å la Datatilsynet bli ledet av et styre sørget politikerne for at det ble generell, så vel som politisk kontroll med direktoratets myndighetsutøvelse. Med andre ord ble Datatilsynet underlagt demokratiske reguleringer. Denne typen kontroll kunne forstås som spesielt viktig i forbindelse med opprettelsen av Datatilsynet, ettersom Datatilsynet ble fikk utstrakte rettigheter som følge av at personregisterloven var en fullmaktslov.

Mens drøftningen ovenfor er knyttet til det potensial for politisk innvirkning som fantes i tilknytning til personregisterloven, er det enkelte sider ved personregisterloven som

³⁷⁴ Henviser til samtale med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁷⁵ Grøndahl 1997, ss. 266-267.

var et direkte resultat av politisk styring. Konesesjonsordningen er det klareste eksempelet på direkte politisk regulering. I stedet for å gi Datatilsynet mulighet til å vurdere om meldeplikt eller konsesjon ville være mest hensiktsmessige løsninger for ulike registre, ble det fra politisk hold vedtatt å opprette et konsesjonssystem.³⁷⁶ Da konsesjonsordningen skulle innføres, viste det seg imidlertid at det eksisterte langt flere personregistre enn det som var forutsatt i lovens forarbeider. Seip-utvalget hadde regnet med kun 400 konsesjonspliktige offentlige registre, og at Datatilsynet ville behøve åtte ansatte.³⁷⁷ Justisdepartementets anslag var høyere, da de tok høyde for at også private registre skulle konsesjonsbehandles. Deres anslag for antall ansatte ble satt til mellom ti og femten.³⁷⁸ De kom ikke med noe anslag om antallet eksisterende registre. Det gjorde til gjengjeld Justiskomiteen. De regnet i sin innstilling til Stortinget med at antall konsesjonspliktige registre i funksjon per 1977 var om lag 3000.³⁷⁹ I forskriftene ble det myket opp i de strenge konsesjonskravene, blant annet ble som kjent en bedrifts interne lønns- og personalregistre regulert gjennom lokale avtaler. I tillegg ble også andre typer registre som det var antatt i liten grad ville innvirke på personvernet fritatt for konsesjon. Det gjaldt blant annet foreningers medlemsregister, bankers kunderegistre, leietakerregistre og leger og tannlegers pasientregistre.³⁸⁰ Til tross for oppmykingen, kan ikke beregningen av konsesjonspliktige registre kalles annet enn skivebom. ”Her [Datatilsynet] var det fra gulvet og opp til taket med konsesjonssøknader. Rikstrykdeverket alene hadde 15 store ringpermer. Justisdepartementet hadde stort sett et arkivskap.”³⁸¹ I løpet av sitt første virkeår mottok Datatilsynet en søknadsmasse for konsesjon for registre som var mellom fem og ti ganger høyere enn Justiskomiteens anslag.³⁸² Den enorme feilberegningen i forhold til antall registre medførte at ressursberegningen og bemanningen for Datatilsynet ble tilsvarende uriktig. Som følge av de manglende ressursene måtte Datatilsynet bruke all sin tid på å forvalte konsesjonsordningen. Mulighetene for å drive veiledning og tilsyn ble marginalisert, og Datatilsynet kunne som en følge av feilbudsjetteringen ikke utføre de oppgaver de i henhold til loven var pålagt. I praksis ble derfor personvernet svakere enn hva personregisterloven i utgangspunktet la opp til.

Det er videre mulig å spekulere i om også andre bestemmelser i tillegg til konsesjonsplikten var resultater av politisk styring. Blant annet relevanskravet finner jeg spesielt. Ikke

³⁷⁶ Pregl §§ 9, 14, 22, 25 og 31.

³⁷⁷ NOU 1975:10, s. 75.

³⁷⁸ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 67.

³⁷⁹ Innst O nr 47 (1977-78), s. 10.

³⁸⁰ Forskrifter i medhold av lov om personregistre m.m. 21.12.79., §§ 2-1 – 2-16.

³⁸¹ Henviser til samtale med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁸² Seip i Djønne (red.) 1990, s. 11.

bare opererer loven med et krav om relevans, det stilles i tillegg et krav om særskilt relevans for enkelte former for opplysninger. Rent logisk gir ikke det doble relevanskravet bedre sikring av personopplysninger, da dette allerede er ivaretatt som følge av det primære relevanskravet og interesseavveiningen. I stedet tror jeg understrekningen har til hensikt å være veiledende for de som har personregistre. Også oppstillingen av bestemmelser i loven kan tolkes som resultat av politisk styring. Enkelte av lovens paragrafer har ingen annen praktisk funksjon enn å dirigere Datatilsynets arbeid.³⁸³ Likevel, disse trekkene kan likeså gjerne ha sammenheng med et ønske om fra utredningsutvalgenes og Justisdepartementets side å klargjøre meningen med og innholdet i en ny lov. Å gi et fullgodt svar på om også disse trekkene er et resultat av politisk styring, forutsetter derfor nye empiriske studier.

Mens jeg ovenfor har vist hvordan personregisterloven bærer preg av politisk styring, ønsker jeg i det følgende å fokusere på det andre tidstypiske trekket for 1970-årene, nemlig kollektivets rolle som formynder av den enkeltes rettigheter. Disse to utviklingstrekkene henger klart sammen, og den kollektive forvaltningen av rettigheter kan på mange måter ses på som et utslag av den politiske styringen. Jeg har likevel valgt å holde de to utviklings-trekkene adskilt, fordi de på ulike måter innvirket på utformingen av personregisterloven.

Under generell politisk enighet hadde Norge i de første tiårene etter krigen fulgt det styringssett historikeren Rune Slagstad har kalt et positivistisk kunnskapsregime, kjennetegnet ved velferdsstatens profesjonelle vitenskapelige paternalisme som samfunnet basis.³⁸⁴ Også historikeren Francis Sejersted har kommet med en liknende betegnelse om tiden fram til midten av 1970-tallet. Han definerer den norske staten i denne perioden som en sterk, ekspansiv og paternalistisk stat.³⁸⁵ Det sentrale ved disse to uttalelsene er at de fremhever betydningen av kollektivets rolle som ivaretaker av individenes behov, og statens formyndende rolle overfor befolkningen. Norge var i 1970-årene et samfunn hvor det ble ansett for å være en kollektiv oppgave å sikre prinsippene om likhet, velferd og trygghet. Denne generelle samfunnsmentaliteten ble også gjenspeilt i personregisterloven. Einar Førdes innlegg i Odels-tinget gir en god beskrivelse av hvordan fellesskapet skulle være garantisten for individets interesse i personvern:

Det er eit overtydande døme på at vi tar personvernet alvorleg, når vi trass dei avgrensa problema vi har hatt til nå, får ein så omfattande og vel gjennomarbeidd lov som denne. Det er også eit slikt døme

³⁸³ Se f.eks. § 9, om plikt til å søke konsesjon for enkelte former for registre. De som kan benytte seg av denne paragrafen er kun Datatilsynet ettersom paragrafen omhandler krav som skal tilfredsstilles i forbindelse med søknader om konsesjon.

³⁸⁴ Slagstad 1998, ss. 368-369.

³⁸⁵ Sejersted 2005, s. 364.

at eit samrøystes storting går inn for å bygge opp eit relativt nytt offentleg organ med vide fullmakter og ei komplisert og ressurskrevjande sakshandsaming. Eg er sterkt for dette, m.a. fordi vi igjen ser korleis omsynet til vern av einskildindividet blir best tatt vare på av fellesskapsorgan. Igjen får vi demonstrert at den norske staten er garanten for individuell fridom og tryggleik.³⁸⁶

Det organ som representerte kollektivet var Datatilsynet. Deres kontroll og arbeid har jeg hevdet var det sentrale i personregisterloven. I marginal grad la personregisterloven opp til at individet selv skulle sikre eget personvern. Det klare fokuset på Datatilsynets arbeid kommer spesielt tydelig fram dersom en ser på personregisterlovens oppbygging. Få av lovens bestemmelser var utformet for at den enkelte skulle sikre sitt eget personvern. For eksempel inneholdt personregisterloven kun tre alminnelige handlingsregler. Til forskjell fikk personopplysningsloven 21 paragrafer som omhandlet alminnelige handlingsregler.³⁸⁷ Men som Seip-utvalget selv pekte på:

Skal den enkelte dra nytte av en slik rett [*retten for den enkelte til å kontrollere hva som er registrert om ham*], må han for det første kjenne til at han er registrert, han må vite hvor han skal henvende seg for å få opplysninger, og han må føle uvissheten som et problem. Det fleste mennesker vil neppe føle noe problem, [*og*]de vil ikke ha den informasjon eller det tiltak som er nødvendig for å angripe det.³⁸⁸

Problemene den enkelte kunne ha med å benytte seg av lovens alminnelige regler kunne imidlertid ha blitt redusert dersom det ble opprettet formaliserte ordninger for kontakt mellom enkeltpersoner og Datatilsynet. Et for meg meget spesielt trekk ved loven er derfor den manglende formaliseringen av befolkningens muligheter til å øve innflytelse over Datatilsynet. I personregisterloven er det ingen formalisert ordninger av denne typen. Loven inneholdt verken bestemmelser om at Datatilsynet skulle gi råd og veiledning til befolkningen, eller bestemmelser som krevde at Datatilsynet skulle ta opp spørsmål og problemer på vegne av enkeltpersoner. For at denne typen virksomhet skulle forekomme, var det avhengig av hvilken vilje Datatilsynet hadde til å ta tak i denne typen problemer. Videre åpnet loven heller ikke opp for at befolkningen skulle ha medbestemmelsesrett i forhold til å bestemme hva som kunne lagres i registre, men kun rett til kontroll med det som ble lagret.³⁸⁹ Loven hadde heller ingen bestemmelser som oppmuntret Datatilsynet til å ta imot innspill fra befolkningen, slik som andre datalover hadde. For eksempel stod det i det nederlandske forslaget til datalov i 1970-årene at søknader om lisens for registre med sensitiv informasjon skulle være offentlige

³⁸⁶ Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18. mai 1978, s. 367.

³⁸⁷ Pol kap. 2-4, §§ 8-28.

³⁸⁸ NOU 1975:10, s. 66.

³⁸⁹ Henviser til samtale med Dag Schartum 10.10.08.

slik at publikum kunne komme med innvendinger mot at lisens ble gitt.³⁹⁰ Fraværet av bestemmelser som gir den enkelte rettigheter overfor forvaltningen, har jeg antatt har sammenheng med tanken om at personvernet ble ivaretatt på folkets vegne av forvaltningen. Innføringen av en slik ordningen mener jeg igjen kan knyttes til den paternalistiske statsmentalitet.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er da om fraværet av enkeltindividets rett til å forvalte eget personvern skal betraktes som en svakhet ved personregisterloven. Både Jon Bing og Knut Kaspersen mente helt klart at det ikke var det. Slik de så det var den tidligere ordningen å foretrekke framfor dagens.³⁹¹ Ettersom Datatilsynet var et spesialisert organ, foretok de grundige avveielser før de fattet en beslutning. Dagens ordning med samtykke fra den enkelte gir en svakere garanti for at personvern hensyn prioriteres framfor andre interesser.

Til sist vil jeg i sammenheng med lovens tidstypiske trekk nok en gang understreke hvordan oppslutningen om forvaltningsapparatet gjenspeiles i loven. At staten skulle forvalte personvernet på den enkeltes vegne, vitner om tillit til staten. Ordningen med kollektiv forvaltning av personvernet vitner også om en fortsatt parlamentarisk aksept for aktivt statlig engasjement, til tross for at aksepten for vekst i statlig byråkrati var på vikende front mot slutten av 1970-årene.³⁹²

De vedvarende utfordringene

Personregisterloven ble et godt tilsvar til den opinionsdannende dagsordendebatten i 1970-årene. Den ønskede lovbeskyttelsen av personopplysninger i tilknytning til registre ble innført. Til tross for den nye lovgivningen, var det likevel enkelte problemstillinger for personvernet som vedvarte. I det følgende avsnittet vil jeg trekke fram tre personvernutfordringer som har vedvart i den offentlige debatt om personvern fra 1970-årene og fram til i dag, utfordringer som det enda ikke er funnet endelige løsninger på. Disse utfordringene er bruken av personnummeret, overvåking og bruken av personopplysninger i forskning.

Når det gjelder problematikken rundt bruken av personnummeret, er dette en konflikt jeg selv har fått erfare i forbindelse med arbeidet med min egen oppgave. I de tilfeller jeg har spurt ulike personer om hva de i dag regner som utfordringer for personvernet, er det i all hovedsak bruken av personnummer som blir trukket fram som et problem. Også SSBs undersøkelse om holdninger til personvern i 1997 framviste samme tendens. I denne framkom

³⁹⁰ Ot prp nr 2 (1977-78), s. 13.

³⁹¹ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09 og Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁹² Grøndahl i Grønlie (red.) 1999, s. 242.

det at 55 % av befolkningen syntes den utstrakte bruken av personnummeret var bekymringsfull.³⁹³ Problemet har faktisk vokst seg så stort, at det vurderes i lovs form å innskrenke mulighetene for å bruke nummeret.³⁹⁴

Det som gjør personnummeret problematisk i dagens samfunn, er at nummeret på grunn av sin enkelhet og klarhet har blitt en foretrukken registernøkkel. I mitt intervju med Knut Kaspersen tok han til orde for en mer restriktiv praksis for bruken av nummeret. Han anså ikke nummeret i seg selv for å være spesielt farlig, men bruken av det. Som eksempler på problemområder trakk han fram at fødselsnummeret ofte blir brukt som inngangsnøkkel til et system og at nummeret kan brukes som utgangspunkt for et identifikasjonstyveri. Etter hans synspunkt ville det beste være å begrense bruken av nummeret til det som i utgangspunktet var tenkt som nummerets funksjon, nemlig innrapportering til offentlige datasystem.³⁹⁵

Jon Bing så annerledes på personnummeret. Han mener at det i ettertid har fått en syndebukk-funksjon. Problemet er slik han ser det koblingen av registre. Kobling er fortsatt mulig, selv om personnummer ikke tas i bruk. Da jeg stilte ham spørsmål om ikke bruken av personnummer var et problem i forbindelse med identitetstyveri, mente han at problemet har eksistert lenge, men i stedet for å være kjent som bedrageri heter det i dag identitetstyveri. For Bing er personnummer en identifikasjon, ikke en autentifikasjon. At personnummer i personregisterloven ble spesialregulert, var etter hans synspunkt ikke rasjonelt begrunnet, men politisk begrunnet.³⁹⁶ Min gjennomgang av arbeidet med personregisterloven bygger opp under hans påstand. Reguleringen av personnummeret ble gjort av politikerne, antakelig på grunn av påtrykk fra befolkningen gjennom pressen. Likevel, til tross for at kritikken av personnummeret ikke er rasjonelt begrunnet, kommer man ikke bort ifra at nummeret også i dag oppfattes som problematisk.

En annen personvernutfordring som fortsatt oppfattes som problematisk er overvåking. Som i min presentasjon av overvåking i kapittel to, vil jeg også denne gangen skille mellom politisk og fysisk overvåking. Dette skillet er denne gangen spesielt viktig, ettersom aksepten for fysisk overvåking i dag har endret seg dramatisk sammenliknet med tidligere.

Når det gjelder politisk overvåking, viste det seg at Stein Ørnhøis kritikk var meget berettiget. Lund-kommisjonen, som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om

³⁹³ SSB: *Undersøkelse om personvern*. "Utstrakt bruk av personnummer". Dokumentet er tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab2.txt> (På nett 08.05.09).

³⁹⁴ Henviser til samtale med Dag Schartum 10.10.08.

³⁹⁵ Henviser til samtale med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁹⁶ Henviser til intervju med Jon Bing 14.01.09.

ulovlig overvåking av norske innbyggere, kom i sin rapport fram til at slik virksomhet hadde vært utbredt, og i en rekke tilfeller forekom overvåking til tross for at grunnlaget for overvåkingen var lovstridig.³⁹⁷ Vedtakelsen av personregisterloven har ikke hatt innvirkning på politisk overvåking. I utgangspunktet skulle den ha hatt det ettersom overvåkingstjenestens arkiver var tenkt kontrollert på lik linje med andre registre. Virkeligheten var imidlertid annerledes. Det ble sendt inn søknad til Datatilsynet om konsesjon for overvåkingstjenestens arkiver. Datatilsynet ønsket på sin side ikke å behandle deres konsesjonssøknad ettersom de verken opplevde at de hadde myndighet til dette og fordi de heller ikke hadde reell mulighet til å kontrollere registrene da de ikke ble gitt innsyn. Som Kaspersen sa i forbindelse med spørsmål om konsesjonsbehandlingen av overvåkingstjenestens registre: "Hvis du ikke får full kontrollmyndighet, så bør du si fra deg å ha noen myndighet i det hele tatt. For hvis du begynner å gi konsesjon uten å kontrollere, da er det en fallitterklæring til systemet."³⁹⁸ Per dags dato er derfor Politiets sikkerhetstjenestes registre underlagt Stortingets og Justisministerens myndighet og kontroll.

Også Georg Apenes har uttrykt uro for statlig overvåking, om enn i en noe annen form enn den overvåking som Ørnhoi var bekymret for. Apenes' uro er først og fremst knyttet til det han opplever som den voksende allmenne aksepten for myndighetenes kontroll med individene. Han har blant annet skrevet: "Med kombinasjon i raffinerte, teknologiske muligheter, iøynefallende, sosiale behov og grenseløs, politisk ærgjerrighet, er kartlegging av individer og grupper blitt en stadig mer akseptert og omfattende beskjeftigelse."³⁹⁹ I et foredrag for IT-tinget i 2008, ga Apenes uttrykk for samme fremtidspessimisme. Der brukte han Store Mor (som metafor for velferdsstaten) som eksempel på samfunnets utvikling:

Store Mor er en storforbruker av personopplysninger. De er råstoff og byggestener, oksygen og proteiner. De som kjemper for det enkelte menneskets frihet og ansvar i forhold til de kjente og klassiske ideologiene – de som avviser ethvert spekulativt system som averterer opprettelsen av et paradys på jorden, må rimeligvis også forholde seg til det faktum at hun trenger stadig flere og stadig mer omfattende og intime personopplysninger for å kunne hjelpe og administrere oss. Omsorg i offentlig regi er blitt et nærmest konturløst begrep. Eller 'mangetydig'. Ikke bare de som lider, skal hjelpes. Også de som kan komme til å lide må det være beredskap for. Og ikke bare ulykker og elendighet, men ethvert avvik skal Store Mor ta seg av og betrakte som en spire til fremtidig elendighet. [...] Store Mor ønsker intet høyere her i verden enn å beskytte meg. Det er ikke mer enn rimelig at jeg tilbyr, som motytelse biter av mitt privatliv; bruddstykker av min integritet?⁴⁰⁰

³⁹⁷ Dok nr 15(1995-96), ss. 14-24.

³⁹⁸ Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

³⁹⁹ Apenes 2009, s. 16.

⁴⁰⁰ Apenes, Georg 2008: "Har personvernet noen fremtid?". Foredrag på IT-tinget.

Hvor stor aksepten for statlig informasjonsakkumulasjon egentlig er, kan antagelig diskuteres. Personvernundersøkelsen fra 1997 vitner imidlertid om at holdningen til fysisk overvåking allerede er preget av allmenn aksept. I SSBs personvernundersøkelse fra 1997 viste det seg at hele 93 % av befolkningen enten i ganske liten grad eller i svært liten grad følte ubehag i kameraovervåket område.⁴⁰¹ Misnøyen økte imidlertid noe dersom kameraovervåkingen forekom på avgrensede områder (garasjeanlegg og drosjer), men generelt sett var det påfallende hvor stor den generelle aksepten for kameraovervåking var.⁴⁰² Jeg antar at den høye graden av aksept for videoovervåking har sammenheng med den trygghet som assosieres med kontroll av omgivelsene, og den tilliten som eksisterer til at videoovervåking ikke blir benyttet i annen hensikt enn den rent preventive.

Den siste personvernutfordringen som jeg fortsatt opplever at er uløst, er spørsmålet om bruk av personopplysninger i forskning. Både personregisterloven og forskningsmiljøet selv har innført tiltak for å bedre forholdene på dette området ved at det er blitt etablert ordninger som sørger for å ivareta både forskerens og individets interesser. Individets interesser forvaltes først og fremst av Datatilsynet. Med innføringen av personregisterloven ble det nødvendig å søke om konsesjon for forskningsregistre som enten brukte seg av edb eller som inneholdt sensitive opplysninger. Måten Datatilsynet gikk fram på når de skulle innvilge konsesjonssøknader var gjennom et samarbeid med forskningsmiljøet. I 1971 var Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) blitt opprettet som arkiv og formidler av data til samfunnsforskning.⁴⁰³ Disse fikk oppgaven med å vurdere planer for forskningsprosjekter opp imot en rammekonsesjon som var blitt utarbeidet av Datatilsynet, og de skulle hjelpe forskere med å oppfylle lovens vilkår og krav. Etter å ha foretatt en vurdering av et forskningsprosjekt, utformet NSD en prosjektvurdering som ble vurdert av Datatilsynet.⁴⁰⁴ I 1990 ble personvernet enda bedre sikret gjennom opprettelsen av de nasjonale forskningsetiske komiteer. De skulle være uavhengige organer som kunne komme med råd om forskningsetikk. På mange områder videreførte de NSDs arbeid.⁴⁰⁵ I 2005 ble det bestemt at det for en rekke forskningsprosjekter ikke lenger skulle være nødvendig å søke om konsesjon,

⁴⁰¹ SSB: *Undersøkelse om personvern*. "Ubehag i kameraovervåket område". Dokumentet er tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab17.txt> (På nett 08.05.09).

⁴⁰² SSB: *Undersøkelse om personvern*. "Kameraovervåking av jernbanestasjoner," "Kameraovervåking av postkontor," "Kameraovervåking av baksetet i drosjer" og "Kameraovervåking av garasjeanlegg". Dokumentene er tilgjengelig på: <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/index.html> (På nett 08.05.09).

⁴⁰³ NSDs hjemmesider. <http://www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html> (På nett 08.05.09).

⁴⁰⁴ Henviser til samtale med Knut Kaspersen 06.03.09.

⁴⁰⁵ Alver og Øyen 1997, ss. 90-91, 98-100.

men at det i stedet skulle meldes inn til Datatilsynet om pågående prosjekter.⁴⁰⁶ Betydningen av de forskningsetiske komiteen ble da enda større.

Årsaken til at jeg likevel har definert bruken av personopplysninger i forskning som en vedvarende utfordring, kommer av at det i pressen gjentatte ganger blir tatt opp problematiske forskningsundersøkelser. I dag opplever jeg ikke at det primært er samfunnsvitenskapelig forskning som blir trukket i tvil, men heller medisinsk forskning. Videre er det også verdt å merke seg at til tross for at det i dag stilles strenge krav til forskningsetikk, forekommer det fortsatt en rekke brudd på de regler som er blitt fastsatt. En tilsynsrapport utarbeidet av Datatilsynet i 2004 avdekket manglende personvern i en rekke forskningsprosjekter.⁴⁰⁷ Med andre ord gir ikke eksistensen av regler i seg selv en garanti for at et godt personvern overholdes. Det er også et annet stort problem i forbindelse med personvern og forskning, nemlig at hva som skal regnes som krenkelse av privatlivet, oppleves meget subjektivt. På spørsmålet om hvorfor ordet personvern tilnærmet ikke er blitt brukt i personregisterloven, svarte Knut Kaspersen: ”Det er jo ikke slik at alle har den samme definisjonen av hva personvern er, og sånn må det være. [...] Og det å da lage en definisjon av hva personvern er i loven, det er helt umulig, og det må aldri skje.”⁴⁰⁸ Denne uttalelsen kan også overføres til forskning. Hvilke personopplysninger det skal være adgang til å benytte seg av i forsknings-sammenheng, vil oppleves meget subjektivt, og noen klar enighet om bruken av personopplysninger i forskning kan derfor heller ikke oppnås.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg presentert personregisterloven i dens endelige utforming. Før loven ble vedtatt, fantes det få bestemmelser som regulerte innsamling, bruk, lagring og meddelelse av personopplysninger. Den tidligere lovløsheten på dette området ble brakt under kontroll som følge av innføringen av personregisterloven. Loven regulerte disse områdene gjennom å etablere regler som anga rettigheter og krav til behandling av personopplysninger, regler som fastsatte opprettelsen av et tilsynsorgan og dets virke og regler som regulerte utvalgte bransjer som behandlet personopplysninger.

Norges første parlamentariske personverndebatt fant sted da personregisterloven skulle behandles i Stortinget. I den forbindelse var det et nærmest enstemmig Storting som ga sin

⁴⁰⁶ Datatilsynets nettsider. https://www.datatilsynet.no/templates/article_1105.aspx (På nett 08.05.09).

⁴⁰⁷ Datatilsynet: ”Behandling av helseopplysninger i forskning. Funn og tendenser”. Dokumentet er tilgjengelig på: http://www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/saker/2004/helserapporten_04.pdf (På nett 08.05.09).

⁴⁰⁸ Henviser til intervju med Knut Kaspersen 06.03.09.

tilslutning til loven. De fleste av parlamentarikerne var meget fornøyd med loven. Kun en representant stilte seg kritisk til lovforslaget. Sosialistisk Venstrepartis representant mente loven ikke i god nok grad sørget for beskyttelse mot politisk overvåking, og derfor stemte han som eneste parlamentariker imot loven.

Den lov som ble vedtatt, bar tydelig preg av tiden som loven ble til. De tidstypiske kjennetegnene som både gikk igjen i norsk statsforvaltning og i personregisterloven, var det sterke innslaget av mulighet for politisk styring og oppslutningen opp om kollektive forvaltningsinstitusjoner. Inkorporeringen av de tidstypiske trekkene i loven ga seg utslag i at personvernet skulle beskyttes gjennom Datatilsynet, som ble gjort til formynder av den enkeltes personvern. Lovens bestemmelser var i stor grad sentrert rundt tilsynsorganet og dets virke. Videre ga det tidstypiske seg utslag i at Datatilsynet kunne underlegges en viss grad av politisk styring. Datatilsynet skulle være et frittstående organ, men det ble ikke gjort til et selvstendig organ.

Innføringen av personregisterloven medførte at det ble oppnådd tilfredsstillende løsninger på mange av de personvernutfordringer som ble sett på med bekymring i personverndebatten. Likevel, enkelte utfordringer har vedvart. Fortsatt skaper bruken av personnummer, overvåking og bruk av personopplysninger i forskning diskusjon.

Samlet sett mener jeg likevel at det ble funnet en god løsning på det som ble ansett som hovedutfordringen for personvernet i 1970-årene, nemlig behandling av personopplysninger i registre. For å imøtegå denne utfordringen, påtok staten seg ansvaret med å regulere de uønskede forholdene gjennom lov og gjennom å opprette et tilsynsorgan. Gjennom kollektivt ansvar ble personvernet sikret.

Kapittel 6: Sammendrag, slutninger og sluttord

Sammendrag

En personvernlov har som formål å forlike de to tilsynelatende motstridende interessene av å ha en sterk og formålsrettet privat og offentlig sektor med ønsket om å ta hensyn til den enkelte borger som opplever at de større samfunnsaktørene trår ham for nær. Å beskrive hvorledes vi i Norge gikk fram for å sikre at individets behov ble hørt i et samfunn hvor effektivitet og kostnadshensyn framsto som viktige mål i samfunnsutviklingen, har vært mitt mål for denne oppgaven. Innføringen av personregisterloven viste at den enkelte også var av betydning, og at de dominerende aktørene i samfunnet ikke kunne legge opp til en utvikling som gikk på bekostning av den enkeltes integritet.

Det er med et historisk utgangspunkt jeg har undersøkt disse forholdene. Historiefaget kjennetegnes av empiriske studier. Slutninger som fattes om fortiden må ha dekning i kilde-materialet. Det har også vært tilfellet i min oppgave. De slutninger jeg har fattet om bakgrunnen for og tilblivelsen av personregisterloven er basert på mitt studie av kilder fra 1970-årene. Med utgangspunkt i disse kildene har jeg trukket slutninger som på enkelte områder sammenfaller med, og på andre måter avviker fra, tidligere beskrivelser av personregisterloven.

I løpet av oppgaven har jeg vekslet mellom perspektiver. I flere tilfeller har jeg brukt meg av en større samfunnsmessige konteksten for å skape mening rundt holdninger til personvern og for å gi svar på hvorfor personvernproblemene ble løst som de ble. Samtidig har jeg i andre tilfeller forholdt meg til det som var egenartet med personregisterloven, og latt det unike stå i sentrum. Gjennom vekslende perspektiver har jeg skapt helhet om personvern.

Mine undersøkelser har ledet fram til det jeg mener er en bedre forståelse av personregisterloven. I stedet for å se loven løsrevet fra den tid den ble til i, har jeg skapt kontekst rundt lovens bakgrunn og tilblivelse. Jeg har laget denne konteksten ved å trekke fram og lage et sammendrag av de faktorer jeg mener har innvirket på personregisterloven.

Personregisterlovens bakgrunn

I innledningskapittelet gjenga jeg det som har vært den tradisjonelle fortolkningen av bakgrunnen for personregisterloven. Siden i oppgaven har jeg gitt min støtte til og utdypet den tradisjonelle teknologiorienterte forklaringen av personregisterlovens bakgrunn. Forskjellen mellom min oppgave og tidligere framstillinger av bakgrunnen for personregisterloven ligger imidlertid i det at jeg mener den teknologiorienterte forklaringen i seg selv ikke gir et fullgodt svar på lovens bakgrunn. I løpet av oppgaven har jeg derfor trukket fram flere nye forklaringer som ikke tidligere har kommet med i fremstillingen av lovens bakgrunn. Disse forklaringene ble hovedsakelig presentert i kapittel to, men jeg har også kommet inn på spørsmålet om lovens bakgrunn i kapittel tre og fire.

I løpet av oppgaven har jeg presentert tre ulike forklaringer på personregisterlovens bakgrunn. Den første av disse er den tradisjonelle teknologiorienterte forklaringen. I henhold til denne ble personvern et debatttema fordi innføringen av datateknikk og elektronisk databehandling hadde skapt en interesse for personvernproblematikken både nasjonalt og internasjonalt. Edb-teknologien hadde aktualisert problemer knyttet til gjeldende regelverk. De manglende reglene omkring behandling av personopplysninger i tilknytning til registre kunne komme til å skape uheldige forhold for den enkeltes integritet. Også tidligere hadde det vært mulig å misbruke personopplysninger, men ikke i et slikt omfang som fra 1970-årene av. Fire forhold knyttet til edb-teknologi bidro til å framheve den potensielle faren ved registre. For det første var det mulig å lagre og bearbeide langt større informasjonsmengder enn tidligere. For det andre kunne informasjon gjøres lett tilgjengelig. For det tredje var sammenkobling av informasjon fra ulike kilder blitt veldig forenklet. Og til slutt var det et problem at edb-systemer kunne utformes slik at de foretok automatiske beslutninger, og dermed risikerte man at beslutningskvaliteten sank samtidig som muligheten for å gripe inn i beslutningsprosessen ble liten. Til sammen la disse mulighetene til rette for en sentralisert kontroll gjennom kontinuerlig og systematisk kartlegging av den enkelte.⁴⁰⁹ Sagt annerledes, *storebror*-samfunnet ble i 1970-årene fryktet som en nær forestående realitet.

I tillegg til den teknologiorienterte forklaringen har jeg tatt til orde for at også trekk ved samfunnsutviklingen bør trekkes fram som en forklaring for personregisterlovens bakgrunn. Samfunnsutviklingen i etterkrigstiden var kjennetegnet av en omlegging av sysselsettingsmønsteret, vekst i statsapparatet og større ønske om individuell frihet. Betydningen av personopplysninger tiltok for alle tre tilfellene. I forbindelse med utbredelsen

⁴⁰⁹ Schiefloe og Sørensen, s. 274.

av tjenesteytende og informasjonsteknologiske næringer, var opplysninger om den enkelte viktig for å tilby produkter, tjenester og service til næringenes kunder. For offentlig sektor har personopplysninger alltid vært en forutsetning. Forskjellen mellom etterkrigstiden og tidligere tider var at behovet for personopplysninger ble stadig større. I forbindelse med utbyggingen av et høyt velferds-, trygghets- og likhetsnivå økte behovet for opplysninger om borgerne. Uten slik informasjon ville ikke det offentlige være i stand til å utføre de oppgaver som offentlig sektor var pålagt. I likhet med tidligere tider hadde imidlertid den enkelte interesse av å ha kontroll med opplysninger som betegnet ham selv. Dermed oppstod det en konflikt mellom informasjons- og velferdssamfunnets behov for informasjon og den enkeltes ønske om å beholde kontrollen med opplysninger om seg selv. Denne konflikten tror jeg er en viktig forklaring på hvorfor kravet om bedre garantier for personvernet oppstod, og i forlengelsen av dette hvorfor vi fikk en personvernlov.

Den tredje forklaringen jeg vil trekke frem som bakgrunn for at vi fikk en personvernlov, var at det i lengre tid hadde vært et ønske i befolkningen om et bedre personvern. Jeg har tatt til orde for at personverndebatten i 1970-årene ikke var en prinsipielt ny debatt. I stedet har jeg hevdet at debatten i 1970-årene var foranlediget av debatter fra 1950- og 60-årene. Jeg har likevel funnet det hensiktsmessig å holde debattene noe adskilt fra hverandre. For mens de tidlige debattene hovedsakelig stilte spørsmålstegn ved grensen for privatlivets fred og forholdet mellom borger og myndigheter, var de senere debattene mer register- og teknologi-orienterte. Slik jeg ser det, skapte den tidlige personverndebatten en grobunn som den senere debatten kunne vokse ut av. Den tidlige debatten er en viktig forklaring på hvorfor personverndebatten i 1970-årene ble så omfattende som den ble, og hvorfor det var et ønske i befolkningen om et sterkere personvern.

På bakgrunn av mine tre ulike forklaringer, har jeg trukket to konklusjoner. For det første: Teknologi- og registerdebattene som fant sted i 1970-årene var en utløsende årsak til at vi fikk en personvernlov. En rekke bakenforliggende forklaringer har imidlertid ligget til grunn for de konfliktlinjer som kom til uttrykk i løpet av personverndebatten. Først ved også å ta med de supplerende forklaringene blir det mulig å forstå hvorfor personverndebatten ble en så omfattende debatt som den ble. Teknologi- og registerdebatten medførte en aktualisering av allerede eksisterende konfliktlinjer. For det andre: Å presentere personverndebatten som kun en debatt om behandling av personopplysninger i registre vil være en for ensidig framstilling. Mange av de saker som ble diskutert, handlet om edb-teknologi og registre, men ikke alle. I tillegg var som sagt diskusjonen om teknologi og registre i mange tilfeller en debatt som hadde sine røtter i eldre problemer vedrørende forhold knyttet til individ –

myndighet og privatlivets fred. Dermed kunne debatten komme til uttrykk som en registerdebatt, selv om registre i mange tilfeller hadde en symbolfunksjon for andre konflikter. Av den grunn mener jeg at personverndebatten i 1970-årene ikke alene var en teknologi- og registerdebatt, det var også en debatt om grensene for privatlivets fred.

Personregisterlovens tilblivelse

Mens presentasjonen av personregisterlovens bakgrunn har fått noe plass i min oppgave, har jeg viet forholdsvis stor plass på beskrivelsen av lovens tilblivelse. Til forskjell fra gjengivelsen av lovens bakgrunn, som hadde til hensikt å belyse *hvorfor* vi fikk en personvernlov, har gjengivelse av lovens tilblivelse til hensikt å forklare *hvordan* personregisterloven ble til.

Arbeidet med personregisterlovens tilblivelse har ikke tidligere blitt gjort til gjenstand for kritiske undersøkelser. De eneste drøftningene av lovens tilblivelse som fantes i forkant av denne oppgaven har enten vært kortfattede eller det har vært drøftninger gjort av Avdeling for jus og edb tilknyttet de enkelte forarbeidene til personregisterloven. I disse tidligere arbeidene har en rekke faktorer tilknyttet personregisterlovens tilblivelse ikke blitt redegjort for. Ingen har tidligere sett på hvor initiativet til loven kom fra, heller ikke hvilke forutsetninger loven bygde på, ingen har redegjort for hvilke inspirasjonskilder loven bygde på, og ingen har sett på hvordan samfunnsmessige forutsetninger har påvirket lovens utforming. Det det var blitt redegjort for, var innholdet i de ulike forarbeidene til loven. I løpet av denne oppgaven har jeg derfor tatt tak i disse tidligere ubesvarte problemstillingene.

For at personregisterloven skulle bli til, forutsatte det at noen tok initiativ til å få personvernet bedre regulert. Jeg har i denne oppgaven tatt til orde tilblivelsen av loven bør tilskrives tre miljøers initiativ. Det første var den norske befolkningen. I pressen ble personvernproblemer tatt opp gjentatte ganger, ofte i tilknytning til enkeltsaker. På en rekke måter ble det følt at grensene for privatlivets fred ikke ble respektert eller at personlig integritet og interesser ble nedprioritert til fordel for større samfunnsaktørers interesser. Det eksisterte også en skepsis i forhold til hvordan teknologiutviklingen ville komme til å påvirke personvernet. Dermed oppstod det i befolkningen et ønske om et bedre personvern enn det som fantes. Det andre miljøet som tok tak i personvernproblematikken var det teknologiske miljøet. Gjennom sitt daglige arbeid med edb var de blant de første som så hvilke utfordringer den nye teknologien brakte med seg. Som et tredje miljø har jeg trukket fram det juridiske. Deres tilnærming til problematikken har vært fra et teoretisk utgangspunkt. Det initiativ som ble tatt

av disse tre miljøene fant siden klangbunn i det parlamentariske miljøet, som deretter i gangsatte et formelt lovarbeid.

Da personregisterloven skulle utarbeides forholdt de som arbeidet med loven seg til enkelte forutsetninger som var gitt av det norske samfunnet i 1970-årene. Ved å ta med disse forutsetningene i gjengivelse av personregisterlovens tilblivelse har jeg kunnet gi en forklaring på hvorfor vi fikk en lov som hadde som formål å regulere lovlig behandling av personopplysninger i tilknytning til registre, og ikke en personvernlov eller en datalov. Jeg har i oppgaven påstått at tre forutsetninger bidro til å definere hva som skulle være lovens område. Den første var tidligere norsk rettspraksis. I Norge fantes det nærmest ingen lover som regulerte behandlingen av personopplysninger. Derimot fantes det en rekke lover som beskyttet sider ved det som defineres som personvern. Personregisterloven fikk derfor som funksjon å være en særlov som ga beskyttelse på et område hvor beskyttelse ikke tidligere fantes. Den andre forutsetningen som har innvirket på personregisterloven var forholdet til datateknologien. Teknologiskepsisen var lav i Norge, og datakriminalitet utgjorde på det daværende tidspunktet ikke et problem. Problemet var i stedet hvilken bruk av datateknologien som skulle være lovlig. Spesielt i forbindelse med kobling av registre eksisterte det uro for en eventuell misbruk av teknologien. Personregisterloven fikk derfor som funksjon å regulere hva som skulle være lovlig bruk av teknologien. Til sist var den norske samfunnsstrukturen av betydning. Fordi det i Norge var blitt utbygd en stor offentlig sektor som hadde en rekke forvaltningsoppgaver, var det nødvendig ikke å legge kraftige hindringer i veien for informasjonsflyten. I stedet var det nødvendig med en lov som tillot informasjonsflyt, men som samtidig la til rette for at et sterkt personvern ble opprettholdt. Dette problemet ble løst ved at personvern i loven ble ansett for å være en interesse. I de tilfeller personopplysninger skulle behandles, måtte den enkeltes interesse i å opprettholde kontroll med opplysninger som betegnet ham selv veies opp imot registerførers interesse i å ha utfyllende opplysninger.

I forbindelse med utarbeidelsen av personregisterloven ble inspirasjon hentet fra flere ulike kilder. Enkelte av dem var nasjonale, men flere av dem var også internasjonale ettersom personvern likeså mye var et internasjonalt som et nasjonalt rettspolitisk tema. I kapittel tre tok jeg til orde for at inspirasjon og impulser til personregisterloven kom fra åtte ulike kilder. Disse var 1) Universitetet i Oslos institutt for privatretts avdeling for jus og edb-spørsmål, 2) Den Norske Dataforening, 3) den svenske personvernloven, 4) OECD, 5) Europarådet, 6) Nordisk råd, 7) LO og NAF og 8) et utvalg av norske enkeltaktører.

For å forklare hvorfor personregisterloven fikk den utformingen den fikk, er det imidlertid ikke nok kun å henvise til lovens inspirasjonskilder. For å gi et fullgodt svar på

dette spørsmålet må en også se på til den norske forvaltningspolitikken. Denne var i 1970-årene kjennetegnet av en aktiv stat som utøvde en politikk kjennetegnet av kollektiv forvaltning. Dette ga seg utslag i at personregisterloven la opp til en kollektiv forvaltning av personvernet. Forvaltningen skulle skje i regi av staten. For å utføre denne oppgaven ble det opprettet et nytt statlig organ: Datatilsynet. De ble gjort til forvaltere av en uensartet fullmaktslov som regulerte de ulike instanser og organisasjoner som benyttet seg av personopplysninger. Bruken av personopplysninger ble regulert ved at det ble satt krav til de som behandlet personopplysninger. Kravene omfattet alt fra bruk til oppbevaring til sletting av opplysninger. I tillegg fikk de registrerte lovfestede rettigheter til innsyn og kontroll.

Arbeidet med personregisterloven var preget av generell enighet i alle instanser som var involvert i prosessen. Alle mente det var behov for en lov, og lovforslaget ble møtt med stor grad av allmenn tilfredsstillelse. Kun på enkelte punkter i prosessen med å utarbeide personregisterloven var det uenighet. Uenigheten omhandlet reguleringen av personnummeret, og hvor omfattende de offentlige reguleringene skulle være. Til slutt ble det vedtatt å følge de strengeste reguleringsforslagene.

Tar en i betraktning alle de ulike forutsetningene som var med på å forme personregisterloven, blir det mulig både å forstå hvorfor det ble vedtatt en personregisterlov, og hvorfor den loven som ble vedtatt fikk den spesifikke utformingen den fikk. Videre blir det tydelig ved å betrakte disse ulike forutsetningene for loven at det å se på tilblivelsen av personregisterloven kun som et tilsvarende til teknologiske utfordringer er en mangelfull forklaring. I arbeidet med personregisterloven er det ikke kun teknologien som la premissene for at personvernproblemet ble løst som det ble. Problemforståelse og problemløsningen som ble truffet på personvernutfordringen i 1970-årene hadde et bredere utgangspunkt.

I innledningskapittelet ga jeg uttrykk for at tilblivelsen av personregisterloven måtte ses i sammenheng med at det eksisterte en bestemt problemforståelse, og at denne ledet fram til en bestemt problemløsning. Hva som utgjorde problemet i 1970-årene, og hvilken løsning som ble søkt, mener jeg var som følger: Problemet som personregisterloven skulle regulere var den lovlige systematiske innsamlingen, registreringen, bruken og meddelelsen av personopplysninger. Verken det ulovlige misbruket av personinformasjon, datateknologien eller bruken av personinformasjon til private forhold ble oppfattet som et problem. For å løse dette problemet ble det foreslått å opprette et sterkt offentlig organ som på befolkningens vegne kunne ta tak i de personvernutfordringer som oppstod, uten samtidig å stanse den nødvendige ansamlingen av personopplysninger. Det skulle fortsatt være rom for å behandle personopplysninger, men behandlingen skulle foregå i kontrollerte former og med muligheter

for kontroll. Et problem som stod igjen som noe uløst som følge av denne problemløsningen, var et generelt ønske om vern av privatlivets fred. Loven la opp til kontroll med registre, men ikke kontroll med personopplysninger for øvrig.

Et oppgjør med teknologideterminismen

Få oppfinnelser har endret menneskets eksistensbetingelser like dramatisk som datamaskinen. Den omdanningen av samfunnet som fulgte datamaskinens inntog var en omdanning som gikk igjen på alle områder. I løpet av denne oppgaven har jeg pekt på hvordan teknologien endret forholdene på arbeidsplassen, la til rette for nye forskningsmetoder, effektiviserte informasjonsbehandling, og mye mye mer.

Et spørsmål som blir aktuelt å stille seg i denne sammenheng, er hvorvidt vi klarte å imøtekomme det som ble sett som utfordringene ved den moderne teknologiske revolusjon: ”Vi vil trenge mange personer med forskjellige evner som på et hvert skritt på veien studerer, kontrollerer og humaniserer [*datarevolusjonens*] effekter. Det fantes visse unnskyldninger for av våre forfedre ikke forutså virkningene av den første industrielle revolusjon. Denne gangen finnes det ingen slik unnskyldning.”⁴¹⁰

De tradisjonelle framstillingene av innføringen av personregisterloven har gitt uttrykk for at forsøket på å ta kontroll over teknologien skjer først etter at teknologien er blitt tatt i bruk. I henhold til deres syn var vedtakelsen av personregisterloven et tilsvarende til de følger som teknologien brakte med seg. Med andre ord har de ansett teknologien for å være styrende for utviklingen.

Gjennom min gjengivelse av personregisterloven har jeg imidlertid inntatt et annet standpunkt. Ved å sette innføringen av loven inn i en utviklingsmessig kontekst, har jeg frigjort meg fra tidligere teknologideterministiske standpunkter. Loven var ikke kun et tilsvarende til et problem som hadde oppstått. Loven la like mye grunnlaget for en hensiktsmessig utvikling. I Norge innså vi at teknologien ville endre seg og utvikles med årene, og vi forsøkte å lage en lov som la til rette for at teknikken ble tilpasset vår ønskelige samfunnsutvikling. Med andre ord, vi fikk teknologien til å tilpasse seg oss like mye som vi tilpasset oss teknologien. Ved å vedta en fullmaktslov som skulle forvaltes ut ifra et prinsipp om at personvern hensynene skulle vektlegges, sørget vi for å lage et tilpasningsdyktig system som ikke var avhengig av teknologiske forutsetninger.

⁴¹⁰ Snow, gjengitt i Sørensen i Schiefloe og Sørensen (red.) 1986, s. 10.

Videre har jeg også i andre sammenhenger i denne oppgaven tatt til orde for at det vil være galt å se på teknologien som en naturlov som tvang fram endring. Endringene som fant sted i Norge i 1970-årene var ikke kun betinget av teknologien. Denne alene tvang ikke fram endring. Endringen hadde sammenheng med en hel rekke andre sosiale og politiske faktorer som ikke var betinget av teknologi. Edb-maskinene var et middel som ble tatt i bruk for å oppnå et mål. Ser en på utviklingen på denne måten, at teknologien kun var et hjelpemiddel for å utføre en oppgave, blir det igjen tydelig at å forklare utvikling med utgangspunkt i teknologiske framskritt er en mangelfull forklaring.

Det er mulig å hevde at man i Norge burde ha vært enda mer visjonær da personregisterloven ble utformet og forutsett at lyd, bilde, film og kommunikasjon også kom til å bli utfordringer for personvernet. At disse elementene ikke i noen særlig grad ble regulert av personregisterloven betyr imidlertid ikke at loven ikke la et godt grunnlag for beskyttelse av personvernet. Mye av praksisen fra personregisterloven ble videreført i personopplysningsloven, og Datatilsynet opplevde gjennom sin praksis at loven var et rimelig godt verktøy.⁴¹¹ Personregisterloven var et godt utgangspunkt for å sikre den enkeltes personvern i overgangen til et samfunn hvor ønsket om personopplysninger var stadig økende.

⁴¹¹ Johansen m.fl. 2001, ss. 15, 17.

Kilder og litteratur

Kilder

Arkivmateriale

Datatilsynets presseklippsamling. Avisutklipp fra 1974-1977.

Knut Selmers samlingers presseklippsamling. Avisutklipp fra 1973.

Blanck, Lars Jakob (ukjent årstall): "Personlighetsvern og databehandling". Artikkelen finnes ved Knut Selmers samlinger, UJUR/SERI, F3a, A-C.

Interpellasjon fra representant Platou om å sikre det enkelte individs rettigheter gjennom lovregler vedrørende registrering i databanker og liknende. 6. oktober 1971. Dokumentet finnes ved Knut Selmers samlinger, UJUR/SERI, F2.

Øyen, Ørjar 1966: "Social class, conservatism, and submission to longitudinal research: the reaction to Project Metropolitan in Norway". Foredrag på den 6. verdenskongressen i sosiologi i Evian, Frankrike. Artikkelen finnes ved Knut Selmers samlinger, UJUR/SERI, F3a.

"Norsk Databehandlingsforenings uttalelse om NOU 1974:22 og NOU 1975:10" i *Høringsuttalelser om NOU 1975:10: "Offentlige persondatasystem og personvern"*. Dokumentet finnes ved Knut Selmers samlinger.

"Norsk Selskap for Elektronisk Databehandlings uttalelse om NOU 1975:10" i *Høringsuttalelser om NOU 1975:10: "Offentlige persondatasystem og personvern"*. Dokumentet finnes ved Knut Selmers samlinger.

Samtaler og intervjuer

Barca, Eivind. Samtale per telefon 17. februar 2009.

Bing, Jon. Møte i Oslo 14. januar 2009.

Blekeli, Ragnar Dag. Møte i Oslo 13. mars 2009.

Coward, Kirsti. Møte i Oslo 2. februar 2009.

Kaspersen, Knut-Brede. Møte i Oslo 6. mars 2009.

Schartum, Dag Wiese. Møte i Oslo 10. oktober 2008.

Offentlige publikasjoner og utredninger

Dokument nr 15 (1995-96). Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten).

Forhandlinger i Odelstinget nr. 24, 18.mai 1978: Innstilling fra justiskomiteen om lov om personregistre m.m.

Forhandlinger i Odelstinget nr. 25, 18.mai 1978: Lov om personregistre m.m.

Forhandlinger i Lagtinget nr. 7, 26. mai 1978: Odelstingets vedtak til lov om personregistre m.m.

Forskrifter i medhold av lov av 9. juni 1978 nr. 48 om personregistre m.v. 21.12.1979 nr. 22.

Innst O nr 47 (1977-78). Innstilling fra justiskomiteen om lov om personregistre m.m.

NOU 1974:22 *Persondata og personvern*.

NOU 1975:10 *Offentlige persondatasystem og personvern*.

NOU 1997:19 *Et bedre personvern – forslag til lov om behandling av personopplysninger*.

Offentlighetsloven. Lov av 19. juni 1970 nr.69. En kort orientering. 1971: Justisdepartementet. Utgitt av Lønns- og Prisdepartementet – opplæringsseksjonen.

Ot prp nr 2 (1977-78) Om lov om personregistre m.m.

Litteraturliste

Adams, J. Mack og Douglas H. Haden 1976: *Social Effects of Computer Use and Misuse*. New York – Santa Barbara: John Wiley & Sons.

Alstad, Bjørn 1993: *Norske meninger 1946-93. Bind 1: Norge og verden*. Oslo: Sigma Forlag.

Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen 1997: *Forskningsetikk i forskerhverdag. Vurderinger og praksis*. Otta: Tano Aschehoug.

Andersen, Erling S., Erik Aurbakken, Eivind Barca, Jan Engebretsen og Helga M. Strømme 1993: *Data gjennom 40 år – miljøet, faget, foreningen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Andersen, Tor 1989: "Ny teknologi – en trussel mot ansattes personvern?" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønnne (red.): *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano.

Apenes, Georg 2009: "Personvern: En sentralnerv i demokratiet" i *Premiss* (1) 2009. Tidsskrift for EU-debatt. Arktrykk.

Aukrust, Odd og Svein Nordbotten 1969: *Dataregistrering, dataarkiver og samfunnsforskning*. Artikler frå Statistisk Sentralbyrå Nr. 34. Otta: Engernes boktrykkeri.

Bing, Jon 2009a: "Sabotasje mot personregistre – legenden bak den norske holdningen til personvern". Upublisert artikkel.

Bing, Jon 2009b: "Samtykke til behandling av personopplysninger i arbeidsforhold". Upublisert artikkel.

Bing, Jon 1991: *Personvernet i faresonen*. Oslo: Cappelen.

Bergh, Trond og Knut Einar Eriksen 1998: *Den hemmelige krigen. Overvåking i Norge 1914-1997. Storhetstid og stormkast 1955-1997*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Blanck, Lars Jakob 1979: "Svensk datalov og datainspeksjon skal verne om den enkeltes personlige integritet" i Tor Hafli (red.): *Utvalgte emner i jus og edb*. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitet i Oslo.

Blekeli, Dag Ragnar 1979: "Individ og informasjonsbehandling – et teoribidrag" i Tor Hafli (red.): *Utvalgte emner i jus og edb*. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Blekeli, Dag Ragnar 1977a: "Hva er personvern?" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Blekeli, Dag Ragnar 1977b: "Lovregulering av databehandling. Om datautvalgets utredning og endringsforslagene til forvaltningsloven" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Blekeli, Dag Ragnar 1975: "Lovregulering av databehandling. – Presentasjon og vurdering av Datautvalgets utredning" i Tor Hafli (red.): *Lovgivning om personvern? Semindiskusjon over Datautvalgets utredning*. Skriftserien jus og edb (10) 1975. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Blekeli, Dag Ragnar, Lars Jakob Blanck og Cato Schjøtz 1975: "Personvern og offentlig forvaltning. En studie av direktoratet for sjømenn" i *Skriftserien jus og edb* (11) 1975. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Djønne, Eirik, Tove Grønn og Tor Hafli 1987: *Personregisterloven med kommentarer av Eirik Djønne, Tove Grønn og Tor Hafli*. Otta: Tano AS.

Freese, Jan 1987: *Den maktfullkomliga oförmågan*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Freese, Jan 1983: *Kommentar till datalagen*. Stockholm: LiberFörlag.

Fugelli, Per, Fr. Christie, Reidar Mathisen, Tore Koksvik, og Herman Anker 1977: "Forebyggende arbeid på ville veier" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Furre, Berge 1993: *Norsk historie 1905-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Gotaas, Thor 2004: *På loffen. Landstrykere og vagabonder langs norske landeveier*. Oslo: Spartacus Forlag.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd 1999: "Byråkrati eller demokrati? Forvaltningspolitikk i 1970-årene" i Tore Grønli (red.): *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grøndahl, Øyvind Nordbrønd 1997: *Fristilling og politisering. Om bruken av direktoratsformen og forholdet mellom direktorat og departement i norsk sentralforvaltning etter 1945*. LOS-senter rapport 9712. Bergen: LOS-senter.

Hafli, Tor 1977: "En komparativ studie av datalover" i *Skriftserien jus og edb* (20) 1977. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Haraldsen, Arild 2003: *50 år – og bare begynnelsen. Norsk IT-, tele- og Internetthistorie gjennom drøyt 50 år*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.

Heiret, Jan, Olav Korsnes, Knut Venneslan, og Øyvind Bjørnson 2003: *Arbeidsliv, historie, samfunn. Norske arbeidslivsrelasjoner i historisk, sosiologisk og arbeidsrettslig perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hoëm, Ragnhild 1968: *Om bakgrunn for reaksjonen mot Prosjekt Metropolit*. Magistergradsavhandling i sosiologi ved Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo.

Hylland, Aanund 2001: "Offentlige organer med delvis uavhengighet" i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.

Irgens, Lorentz M., Tor Bjerkedal, Esther Fotland, og Tor Helgesen 1977: "Utvikling av arbeidsrutiner i skolehelsetjenesten. Vurdering av en metode for screening av skolebarn med hensyn til mistrivsel." i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Johansen, Michael Wiik, Knut-Brede Kaspersen og Åste Marie Bergseng Skullerud 2001: *Personopplysningsloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johnsen, Kjetil 1978: *Skoleelevers personverninteresser*. Oslo: Institutt for privatrett, avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Kjeldstadli, Knut 2003: *Fortida er ikke hva den en gang var*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kjær, Ola 1977: "Fødselsnummeret" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Lie, Einar og Hege Roll-Hansen 2001. *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Listhaug, Ola 1993: "Politikk og samfunn" i Bjørn Alstad (red.): *Norske meninger 1946-93. Bind 1: Norge og verden*. Oslo: Sigma Forlag.

Rasmussen, Terje 1995: *Moderne maskiner*. Oslo: Pax Forlag.

Samuelsen, Erik 1972: *Statlige databanker og personlighetsvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Sanden, Knut Arne 1975: "Rammeavtale mellom LO – N.A.F. om EDB-systemer" i *Bedriftsutvalgene* (7) 1975. Utgitt av Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes opplysningsforbund.

Sandvik, Tore 1977: "NOU 1974:22 Persondata og personvern. En presentasjon." i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave 2007: *Personvern i informasjonssamfunnet. En innføring i vern av personopplysninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Schiefloe, Per Morten og Knut Holtan Sørensen: *Revolusjonen som forsvant? EDB, informasjonsteknologi og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schweigaard, Niels 1977: "Bedriften, de ansatte og datamaskinen" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Seip, Helge 1994: "Nordisk rettsfellesskap og lovgivningssamarbeid" i *De Nordiske Fællesskaber. Myte og realitet i det nordiske samarbejde*. Den jyske historiker nr. 69-70. Århus: Werks Offset.

Seip, Helge 1990. "Ti år med Datatilsynet" i Eirik Djønne (red.): *Datatilsynet. 10 år som personvernets vokter*. Complex (4) 1990. Oslo: Tano.

Seipel, Peter 1979: "Legal Controls of the Storage and Use of Personal Data. An Appraisal of the Swedish Approach" i Tor Hafli (red.): *Utvalgte emner i jus og edb*. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitet i Oslo.

Sejersted, Francis 2005: *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Selmer, Knut 1989: "Borgernes vakthund – forvaltningens vokter" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønne (red.): *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano.

Selmer, Knut 1986: "Datatilsynets kontroll med forvaltningen" i Anders Bratholm, Torkel Opsahl og Magnus Aarbakke (red.): *Samfunn. Rett. Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoff*. Oslo: Tano.

Selmer, Knut S 1977a: "Hvilke krav er det naturlig å stille til en datalov?" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Selmer, Knut S 1977b: "Medisinske informasjonssystemer – en utfordrende blanding av velsignelser og farer" i Ragnar Dag Blekeli og Knut S. Selmer (red.): *Data og personvern*. Oslo – Bergen – Tromsø: Universitetsforlaget.

Slagstad, Rune 1998: *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.

Soltvedt, Kjartan 2004: "Folkeregistre og personnummersystemer i Norge fra 1905 til 2001" i Kjartan Soltvedt: *Folketellinger gjennom 200 år*. Oslo, Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Vetland, Jens 1989: "Tankens frihet" i Guttorm Hansen, Eivind Erichsen, Herbjørn Sørebo, Tor Hafli og Eirik Djønne (red.): *Mennesket i sentrum. Festskrift til Helge Seips 70-årsdag*. Oslo: Tano.

Wasmuth, Valborg og Jan Fredrik Wilhelmsen (red.) 1977: *Lovgivning om personregistre. Referat fra et seminar om utkast til lov om personregistre mm.* Skriftserien jus og edb (24) 1977. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Wendt, Franz 1979: *Nordisk Råd 1952-1978. Struktur – arbejde – resultater*. Stockholm: Norstedts Trykkeri.

Westin, Alan 1967: *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum.

Øvergaard, Svein 1975: "Datautvalgets forslag til regulering av bruk av persondata til forskningsformål" i Tor Hafli (red.): *Lovgivning om personvern? Semindiskusjon over Datautvalgets utredning*. Skriftserien jus og edb (10) 1975. Oslo: Institutt for privatrett, Avdeling for EDB-spørsmål, Universitetet i Oslo.

Nettsider

Apenes, Georg 2008: "Har personvernet noen fremtid?" Foredrag på IT-tinget. Foredraget kan leses på: <http://www.digi.no/788020/har-personvernet-noen-fremtid> (På nett 08.05.09).

Bing, Jon 2007: "Computers and Law: Some beginnings" i *it* 2007:2. <http://what.csc.villanova.edu/~cassel/2500/S2008/Law4.pdf> (På nett 08.05.09).

Datatilsynet: "Behandling av helseopplysninger i forskning. Funn og tendenser." Artikkelen er tilgjengelig på: http://www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/saker/2004/helserapporten_04.pdf (På nett 08.05.09).

Datatilsynets hjemmesider. https://www.datatilsynet.no/templates/article_1105.aspx (På nett 08.05.09).

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes hjemmesider. <http://www.nsd.uib.no/nsd/omnsd.html> (På nett 08.05.09).

Selmer, Knut 2005: "De første tyve år 1955 – 1974" i Lasse Simonsen (red.): *Institutt for privatrett 1955 – 2005*. Artikkelen er tilgjengelig på: <http://www.jus.uio.no/ifp/om/merom/ifp50ar.pdf> (På nett: 08.05.09).

Skavlid, Sigrid: "Slikt kan da ikke foregå i et demokrati som Norge?" Forskningsetikk. http://www.etikkom.no/fagbladet/2005_3/historie. (På nett 08.05.09).

Statistisk Sentralbyrå: *Undersøkelse om personvern*.

- "Utstrakt bruk av personnummer": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab2.txt> (På nett 08.05.09).
- "Ubehag i kameraovervåket område": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab17.txt> (På nett 08.05.09).
- "Kameraovervåking av jernbanestasjoner": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab13.txt> (På nett 08.05.09).
- "Kameraovervåking av postkontor": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab14.txt> (På nett 08.05.09).
- "Kameraovervåking av baksetet i drosjer": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab15.txt> (På nett 08.05.09).
- "Kameraovervåking av garasjeanlegg": <http://www.ssb.no/emner/00/01/30/persvhold/tab16.txt> (På nett 08.05.09).

Stortinget. "Representantene: Helge Seip". <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=HESE> (På nett 08.05.09).

Vedlegg 1: Tabeller

Tabell 1: Antallet presseklipp som omtalte spesifikke personverndebatter

Sak	Positiv	Nøytral	Negativ	Antall
Anklager om datatyveri fra Rikstrykdeverket	0	76	5	81
Alle artikler om bruk av EDB i forebyggende helsearbeid	1	20	44	65
• Herav forebyggende helsearbeid og EDB (generelt)	1	2	28	31
• Herav i forbindelse med skoleelever	0	18	7	25
• Herav 4-åringer i Rogaland	0	0	6	6
• Herav mistilpassede ansatte	0	0	1	1
• Herav generell psykisk diagnostikk	0	0	2	2
Fagbevegelsen og EDB-utvikling (både stat og privat)	0	24	22	46
Uthuling av legers taushetsplikt	0	1	24	25
SSBs utdanningsstatistikk	0	6	18	24
Inkassolister sendt ut som massekorsbånd	0	0	23	23
Misbruk av registre til kommersielle formål	0	0	19	19
Samarbeid mellom bank og politi om arkivbruk	0	13	1	14
Innføring av bankkort	0	8	6	14
Abortundersøkelsen	0	2	10	12
INFOTRYGD	1	2	8	11
Mangelfull destruksjon av arkivopplysninger	0	1	9	10
Registrering av opplysninger om funksjonshemmede	0	0	7	7
Salg av DnFs manntallslistene	0	4	1	5
Spionasje	0	0	5	5
Totalt	2	157	202	361

Tabell 2: Antallet presseklipp som omtalte arbeidet med lover

Sak	Positiv	Nøytral	Negativ	Antall
Personregisterloven	1	40	33	74
De offentlige utredningsarbeidene	0	62	9	71
Fellesnordiske lover	0	10	4	14
Offentlighetsloven og forvaltningsloven	0	1	9	10
Totalt	1	113	55	169

Tabell 3: Antall avisartikler i kildematerialet, fordelt på år

År	1973	1974	1975	1976	1977	Totalt
Negativ	73	74	71	114	218	550
Nøytral	37	118	50	72	94	371
Positiv	2	6	9	0	4	21
Totalt	112	198	130	186	316	942

Tabell 4: Artikler som uttrykte mistillit til eller bekymring for misbruk av registre fra registereier, fordelt på prosent

	Uttrykker mistillit	Uttrykker bekymring for misbruk	Total antall artikler
Registre i staten	8 (4%)	80 (39%)	88 (43%)
Registre i det private	25 (12,5%)	7 (3,5%)	32 (16%)
Registre brukt til forskning	21 (10,5%)	9 (4,5%)	30 (15%)
Registre uten spesifisert tilknytning	2 (1%)	52 (25%)	54(26%)
Totalt	56	148	204

Totalt antall artikler i kildematerialet: 942.

Avvik fra original datamengde: 4 artikler (0,42 %).

Vedlegg 2: Oversikt over aviser i kildematerialet

Nr.	Ant.	Avis	By	Tilhørighet
1	21	Adresseavisen	Trondhjem	Høyre
2	77	Aftenposten morgen	Oslo	Uavhengig konservativ
3	33	Aftenposten aften	Oslo	Uavhengig konservativ
4	3	Agder	Flekkefjord	Venstre
5	6	Agderposten	Arendal	Det nye Folkeparti
6	1	Akershus arbeiderblad	Lillestrøm	Arbeiderpartiet
7	2	Arbeideravisa	Trondheim	Arbeiderpartiet
8	37	Arbeiderbladet	Oslo	Arbeiderpartiet
9	1	Arbeidets rett	Røros, Tynset	Arbeiderpartiet
10	1	Asker og Bærum budstikke	Asker og Bærum	Høyre
11	17	Bergens Arbeiderblad	Bergen	Arbeiderpartiet
12	20	Bergens Tidende	Bergen	Venstre
13	49	Dagbladet	Oslo	Uavhengig venstre
14	8	Dagbladet Rogaland (i samarbeid med Nationen)	Jæren og Ryfylket, med mer.	Senterpartiet
15	5	Dagbladet Sørlandet	Kristiansand	Arbeiderpartiet
16	7	Dagen	Bergen	Uavhengig
17	12	Dagningen	Lillehammer	Arbeiderpartiet
18	1	Dalane Tidende	Egersund	Uavhengig
19	8	(Fredrikstad-avisa) Demokraten	Fredrikstad	Arbeiderpartiet
20	12	Drammens Tidende Buskerud Blad	Drammen	Konservativ
21	1	Elektronikk (Blad)	Oslo	Upolitisk
22	1	Extra	Oslo	Tidl. Unge Høyre
23	2	Farmand	Oslo	Uavhengig (norsk forretningsavis)
24	4	Farsunds avis	Farsund	Høyre
25	2	Fellesavisa	Namsos	Se Trønder-Avisa
26	1	Finnmark Dagblad	Hammerfest	Arbeiderpartiet
27	4	Finnmarken	Vadsø	Arbeiderpartiet
28	3	Folkets Framtid	Oslo	Kristelig Folkeparti
29	4	Forbrukerrapporten	Oslo	Upolitisk
30	17	Fredrikstad Blad	Fredrikstad	Høyre
31	6	Fremover	Narvik	Arbeiderpartiet
32	9	Fremtiden	Drammen	Arbeiderpartiet
33	6	Fri Fagbevegelse	Oslo	Arbeiderpartiet
34	1	Fylket	Molde	Senterpartiet
35	4	Fædrelandsvennen	Kristiansand	Uavhengig liberal
36	3	Gjengangeren	Horten	Høyre
37	6	Glåmdølen	Kongsvinger	Arbeiderpartiet
38	1	Grenda	Rosendal	Uavhengig

Nr.	Ant.	Avis	By	Tilhørighet
39	1	Grimstad Adressetidende	Grimstad	Høyre
40	4	Gudbrandsdølen (Sp) Lillehammer Tilskuer (H)	Lillehammer	Senterpartiet
41	2	Hadeland	Brandbu	Uavhengig bygdeavis
42	4	Halden Arbeiderblad	Halden	Arbeiderpartiet
43	2	Hallingdølen	Ål	Uavhengig
44	7	Hamar Arbeiderblad	Hamar	Arbeiderpartiet
45	7	Hamar Dagblad	Hamar	Senterpartiet
46	2	Handel og Kontor	Oslo	Arbeiderpartiet
47	4	Harstad Tidende	Harstad	Høyre
48	8	Haugesunds avis	Haugesund	Det nye Folkeparti
49	2	Helgeland Arbeiderblad	Mosjøen	Arbeiderpartiet
50	7	(Arbeideravisa) I Dag	Trondheim	Arbeiderpartiet
51	1	Indre Akershus Blad	Bjørkelangen	Uavhengig
52	7	Ingeniør-Nytt	Oslo	-
53	2	Kapital	Oslo	Konservativ
54	1	Klassekampen	Oslo	Arbeiderpartiet
55	2	Laagendalsposten	Kongsberg	Uavhengig
56	4	Lindesnes	Mandal	Det nye Folkeparti
57	1	Lillesandsposten	Lillesand	-
58	4	Lofotposten	Svolvær	Uavhengig konservativ
59	17	Morgenavisen	Bergen	Høyre
60	8	Morgenbladet	Oslo	Uavhengig konservativ
61	7	Moss Avis	Moss	Uavhengig liberal
62	1	Moss Dagblad	Moss	Arbeiderpartiet
63	4	Namdal Arbeiderblad	Namsos	Arbeiderpartiet
64	22	Nationen	Oslo	Senterpartiet
65	2	Nidaros	Trondheim	Venstre
66	18	Nordlands Framtid	Tromsø	Arbeiderpartiet
67	6	Nordlys	Tromsø	Arbeiderpartiet
68	10	Nordlandsposten	Bodø	Høyre
69	36	Norges Handel og Sjøfartstidende	Oslo	Forretningsavis
70	1	Norges Kjøbmansblad	Oslo	-
71	9	Nybrott	Larvik	Arbeiderpartiet
72	1	Nye Troms	Moen i Målselv	-
73	3	Nytt fra Norge	Oslo	-
74	2	Næringsrevyen norsk handel	Oslo	Forretningsavis
75	6	Nå (ukesmagasin)	Oslo	Uavhengig konservativ
76	1	Ofotens Tidende	Narvik	Høyre
77	7	Oppland Arbeiderblad	Gjøvik	Arbeiderpartiet
78	5	Rana Blad	Mo	Arbeiderpartiet
79	2	Raumnes	Årnes	Uavhengig
80	4	Ringerikes Blad	Hønefoss	Uavhengig konservativ
81	5	Rogalands Avis	Stavanger	Arbeiderpartiet
82	2	Romerikes Blad	Lillestrøm	Arbeiderpartiet
83	4	Romsdal Folkeblad	Molde	Arbeiderpartiet

Nr.	Ant.	Avis	By	Tilhørighet
84	1	Romsdals Budstikke	Molde	Venstre
85	7	Romsdalsposten	Kristiansund	Venstre
86	4	Samhold / Samhold velgeren	Gjøvik	Senterpartiet og venstre borgerlig
87	9	Sandefjords blad	Sandefjord	Høyre
88	10	Sarpen	Sarpsborg	Høyre
89	8	Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	Arbeiderpartiet
90	3	Sogn Dagblad	Høyanger	Arbeiderpartiet
91	1	Sotra-Nytt	Fjell	-
92	14	Stavanger Aftenblad	Stavanger	Det nye Folkeparti
93	8	Sunnmøre Arbeideravis	Ålesund	Arbeiderpartiet
94	13	Sunnmørsposten – Aalesunds Dagblad	Ålesund	Venstre
95	2	Sørlandet	Kristiansand	Arbeiderpartiet
96	2	Sørlandske Tidende	Arendal	Høyre
97	2	Sør Varanger Avis	Kirkenes	Høyre
98	7	Teknisk Ukeblad	Oslo	Upolitisk
99	8	Telemark Arbeiderblad	Skien	Arbeiderpartiet
100	1	Telemarkingen	Bø	-
101	3	Telen	Notodden	Uavhengig konservativ
102	4	Tiden	Arendal	Arbeiderpartiet
103	1	Tidens Krav	Kristiansund N.	Arbeiderpartiet
104	1	Transportarbeideren	Oslo	Arbeiderpartiet
105	1	Tromsø	Tromsø	Det nye Folkeparti
106	10	Trønderavisa	Steinkjer	Senterpartiet og Venstre
107	18	Tønsberg blad	Tønsberg	Høyre
108	1	Ullern Avis	Oslo	Upolitisk
109	2	Valdres	Fagernes	Upolitisk
110	7	Varden	Skien	Konservativ
111	1	Vesterålen	Sortland	Upolitisk
112	14	Vestfold	Tønsberg	Arbeiderpartiet
113	8	Vestfold Fremtid	Sandefjord	Arbeiderpartiet
114	43	VG	Oslo	Uavhengig
115	1	Vi i Bekledning	Oslo	Arbeiderpartiet
116	3	Vår Framtid	Oslo	Venstre
117	1	Vårt Blad	Oslo	Upolitisk
118	25	Vårt Land	Oslo	Uavhengig kristen
119	1	Økonomisk rapport	Oslo	Finansavis
120	5	Østfoldposten	Askim-Mysen	Arbeiderpartiet
121	9	Østlands-Posten	Larvik	Uavhengig liberal
122	2	Østlendingen	Elverum	Senterpartiet
	34	Avisartikler av ukjent opphav		
122	946	Totalt antall		